



PLAN DE DESARROLLO PARA TERRITORIOS REZAGADOS: PROGRAMA PILOTO Y PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

Mayo 2017

Contenido

I.	Introducción	3
i.	Desigualdad territorial: necesidad de una política activa	3
ii.	Hacia una política de cohesión territorial	5
II.	El Plan de Desarrollo de Territorios y su Programa Piloto para Zonas Rezagadas	8
i.	Principios Orientadores del Programa Piloto	8
a.	Participación y Rendición de Cuentas	8
b.	Intersectorialidad	9
c.	Desarrollo de capacidades de los actores locales	9
d.	Cooperación Público-Privada-Social.....	10
e.	Responsabilidad Fiscal.....	10
ii.	Objetivos Estratégicos del Programa Piloto	11
a.	Generar condiciones habilitantes para el desarrollo social, económico, y productivo del territorio.....	11
b.	Fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial.....	11
c.	Incrementar las externalidades positivas de la actividad privada en el territorio.....	12
iii.	Ámbito de aplicación.....	12
a.	La noción de <i>territorio</i>	12
b.	Territorios en condiciones de rezago: indicadores de entrada y salida.....	13
iv.	Institucionalidad del Programa Piloto	16
Nivel Nacional.....		16
Nivel Regional.....		17
Nivel territorial		17
v.	Los planes territoriales de desarrollo.....	18
III.	Instrumentos de acción en la experiencia del Programa Piloto.....	20
a)	Planes de Desarrollo Territoriales	20
b)	Metodología diferenciada para evaluación de Proyectos	21
c)	Adaptación de pertinencia territorial de instrumentos públicos.....	21
d)	Provisión de Zonas Rezagadas.....	22
IV.	Orientaciones para una Futura Política Nacional de Cohesión Territorial y Zonas Rezagadas	23

Basados en la existencia de importantes brechas en el nivel de desarrollo de ciertos territorios con respecto a la media nacional y regional y, por consiguiente, en la necesidad de potenciar el desarrollo sostenible de estos territorios, este Plan apunta a la superación de aquellas brechas que limitan el aprovechamiento de sus oportunidades.

Esto se hace a través de la construcción participativa de planes territoriales de desarrollo, de carácter público – privado, que orientan estratégicamente la inversión pública focalizada y coordinada entre los distintos organismos y niveles de gobierno, con la movilización de recursos y capacidades del Territorio, en torno al aprovechamiento de oportunidades para el logro de objetivos compartidos de desarrollo. De esta forma, se facilita la expansión de las capacidades de los actores locales para la realización de iniciativas productivas, sociales y culturales, tanto públicas como privadas, que desarrollen y aprovechen dichas oportunidades sobre la base del uso sustentable y sostenible de los recursos del territorio.

I. Introducción

i. Desigualdad territorial: necesidad de una política activa

La existencia de importantes brechas de desarrollo entre ciertos territorios del país y la media nacional ha planteado la necesidad de desarrollar una política pública focalizada para dichos territorios.

El diagnóstico en que se fundamenta la necesidad de una política al respecto es claro: en Chile existen territorios que presentan grandes rezagos en relación a la media nacional. Esto suele ir acompañado de un importante grado de aislamiento respecto a los principales centros urbanos y productivos en sus respectivas regiones. A su vez, los niveles de aislamiento y rezago implican, generalmente, una baja densidad poblacional en dichos territorios.

Las características geográficas, demográficas y sociales de los territorios rezagados disminuyen sus posibilidades de competir por la asignación de recursos públicos, ya que el uso alternativo de dichos recursos en otras zonas más densificadas generalmente es mayor en términos relativos, afectando la evaluación de rentabilidad social de los proyectos de inversión que podrían desarrollarse en estos territorios.

Junto a bajos niveles de desarrollo productivo, generalmente en estos territorios la escasa presencia de inversiones públicas dificulta la generación de mayor actividad económica que rompa el círculo vicioso del rezago territorial.

Estas circunstancias hacen necesaria la inversión en el desarrollo de las capacidades locales –y en particular en el capital social y cultural– de los territorios que experimentan brechas como las

descritas, con el fin de impulsar el desarrollo de las oportunidades que el territorio puede explotar. El desarrollo buscado debe basarse en un uso sustentable y sostenible de los diversos recursos (naturales y humanos) existentes en el territorio.

Este diagnóstico es compartido por los expertos. Al respecto, en la presentación “*En Chile no da lo mismo donde se nace ... debería?*”, el entonces Director Adjunto de la OCDE sobre Gobernanza y Desarrollo Territorial, y actual Presidente del Banco Central, ya se planteaba que:

(La) “alta desigualdad regional contribuye a desigualdad económica y debilita la cohesión social”. La “cohesión territorial es necesaria para la cohesión social y para la igualdad de oportunidades” (y) “significa reducir las diferencias económicas y sociales entre territorios y hacer a esos territorios parte de las grandes decisiones nacionales”. “Concentración, centralismo y uniformidad limitan potencial de crecimiento” (mientras que) “el desarrollo territorial contribuye al crecimiento de abajo hacia arriba, eleva la competitividad de la economía, (y) equivale a una política de oferta con menor conflictividad social” (1).

En dicho sentido, el Estudio “*Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile*”, destacaba la necesidad de:

“Crear por ley un Fondo de Convergencia Regional para apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico. Este Fondo sería complementario al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), pues consideraría como criterio básico para su asignación las brechas existentes en distintos indicadores socioeconómicos regionales respecto del promedio nacional. Dentro de estas brechas también deben incluirse, de manera prioritaria, las brechas de capacidad de gestión de los gobiernos regionales” (2).

Por su parte, en el Estudio “*Hacia una Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial*”, se señala que:

“Se debe contar con instrumentos que permitan focalizar recursos en aquellos territorios con fuertes déficit de desarrollo, apuntando a disminuir la pobreza, indigencia y falta de oportunidades, y mejorando las condiciones económicas, sociales, y de servicios que permitan generar un desarrollo autónomo” (3).

Dicho diagnóstico fue recogido por el programa con el que la Presidenta Michelle Bachelet asumió la tarea de encabezar el actual gobierno. Dicho programa contenía entre sus ejes de acción un impulso a la agenda de descentralización, para lo cual se contemplan un conjunto de iniciativas en distintos ámbitos, junto a reconocer la centralidad de la participación ciudadana en el desarrollo de los territorios. Al respecto, ya en 2013, la entonces candidata presidencial y ahora Presidenta de la República, señalaba que:

¹ Marcel, Mario, 2013. “*En Chile no da lo mismo donde se nace*”, presentación en seminario RIMISP “En Chile no da lo mismo donde se nace”, 2013.

² Granados, S., Rodríguez, J., 2013. “*Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile*” (Granados y Rodríguez, 2013), RIMISP, Serie de Estudios Territoriales, Documento de Trabajo N°7, Santiago.

³ Von Baer, H., Torralbo, F., 2013. “*Hacia una Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial*”, el que se obtuvo del sitio web http://descentralizacion.cl/?wpfb_dl=7.

“Junto con la descentralización política, administrativa y financiera, impulsaremos fuertemente una estrategia de desarrollo económico local, que utilice todo el potencial existente en un territorio, y que se comprometa así con el bienestar de toda la población. Ello implica una mirada distinta al desarrollo económico, una mirada, por decirlo así, ‘de abajo hacia arriba’, considerando, por cierto, a los actores locales, tanto públicos como privados, como responsables de acciones de inversión y control” (4).

ii. Hacia una política de cohesión territorial

Las razones que reclaman una política pública de Estado en esta materia son múltiples, y tienen parte de sus raíces en la evolución y desarrollo de las políticas sociales y económicas implementadas en los últimos 25 años.

Durante los primeros años de gobierno de transición a la Democracia, el hilo conductor de las políticas sociales y económicas fue potenciar el fortalecimiento de una economía de mercado acompañada por acciones del Estado tendientes a la superación de la pobreza, a la reducción de las inequidades en el acceso a oportunidades de desarrollo, así como a garantizar el acceso a ciertas prestaciones sociales esenciales. En general, la evolución de las políticas sociales se ha correspondido con las de acceso universal a servicios básicos, y han buscado combinarse con las de fomento de empleo y emprendimiento, en el marco del resguardo de equilibrios a nivel macro.

Como ejemplo, el FOSIS, creado al inicio del gobierno del Presidente Aylwin, buscaba contribuir a la superación de la indigencia y la pobreza mediante mecanismos que permitieran generar condiciones para el emprendimiento, inserción laboral y habilitación social (5). En un ámbito más focalizado, a partir del Programa Chile-Barrio se ha reducido sustantivamente la situación de asentamientos precarios (“campamentos”) existentes en Chile (6).

Bajo la lógica de garantizar el acceso a prestaciones sociales se desarrolló el Plan Auge, el Programa Puente -que después dio origen al Programa Chile Solidario-, la creación del Pilar Solidario en la reforma previsional llevada a cabo en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, y en la transferencia de fondos vía bonos a las familias más vulnerables en períodos de altos gastos.

⁴ Bachelet, M., 2013: “Palabras de la ex presidenta Michelle Bachelet Jeria en el seminario ‘Chile descentralizado... desarrollado’” 12 de junio 2013. Recuperado de: <http://www.chiledescentralizado.cl/2013/06/27/michelle-bachelet-ideas-y-propuestas-para-la-descentralizacion-del-pais-en-lanzamiento-nacional-de-chile-descentralizado-desarrollado/>. También reproducida en RedSur, 2014. “Selección de anuncios y compromisos 2014-2018 de la Presidenta Michelle Bachelet sobre descentralización y desarrollo productivo y territorial”, disponible en <http://www.tenred.cl/biblio/wp-content/uploads/2014/03/COMPROMISOS-PRESIDENTA-BACHELET-2014-2018-SELECCION-DE-CITAS-EDITADA.pdf>.

⁵ En 1990 el 38,6% de la población de Chile se encontraba en situación de pobreza, disminuyendo progresivamente hasta el 7,8% en 2013 (encuestas CASEN). Con la nueva metodología, de medición de la pobreza multidimensional, dichas cifras, habrían correspondido al 68% en 1990, y al 14,4% en 2013 (Fuente: Larrañaga, Osvaldo; y Rodríguez, María Eugenia; 2013, “Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013”, PNUD, 2015).

⁶ Al inicio del Programa “Chile-Barrio” estaban catastradas unas 127.000 familias en campamentos de 20 o más familias (MINVU, 1997). Según el último catastro de campamentos (“Techo para Chile”, 2016), a 2011 había 27.378 familias en campamentos de 8 o más familias, cifra que habría subido a 38.770 en 2016.

Estas iniciativas apuntaron a generar una red de apoyo social por parte del Estado con foco en las personas y sectores sociales más vulnerables y, para garantizar su continuidad en el tiempo.

En el ámbito del trabajo, junto al incremento del salario mínimo real, en especial en los primeros años de retorno a la Democracia; se han profundizado y extendido sustantivamente los programas de capacitación laboral. Y en el ámbito del fomento, se han incrementado en más de 15 veces los recursos públicos orientados a promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, las MIPE's (⁷).

En el ámbito territorial, junto con la democratización de los municipios, el incremento de recursos públicos de decisión regional y local, la creación de los gobiernos regionales y la reciente elección directa de consejeros/as regionales; han existido diversos programas compensatorios orientados a regiones “extremas” y zonas o localidades aisladas. En la búsqueda de cohesión y equidad territorial, ha habido experiencias previas con dicha orientación, algunas regionales como los planes de desarrollo territorial de La Araucanía y los de planificación y gestión territorial del Bio-Bio, y otros de alcance nacional como el programa Chile-Emprende.

Las políticas y programas anteriores que quedaron plasmadas en leyes, pudieron institucionalizarse, consolidarse y proyectarse. En cambio, las que no contaron con una base legal de sustentación, han debido enfrentar múltiples problemas y han visto como los sucesivos cambios de administración han mermado su continuidad y su posibilidad de convertirse en políticas de Estado.

El actual Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados busca continuar los esfuerzos en el ámbito del desarrollo y gestión territorial, además avanzar hacia una Política de Estado respecto de las zonas en condiciones de rezago.

Para ello, diversos expertos propusieron en su oportunidad la creación de un Fondo de Convergencia, y así también la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización; y el actual gobierno de la Presidenta Bachelet, como parte de los compromisos contenidos en la agenda de descentralización, ha comprometido lo siguiente:

- La aprobación de un **proyecto de ley de descentralización y transferencia de competencias a las regiones**.
- La creación de un **Fondo de Convergencia Regional** para *disminuir brechas y apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico*.
- Realización de un **Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados** para aquellos *territorios que requieran impulso en materia de pobreza, desempleo, infraestructura pública, conectividad y capacidades productivas*.
- **La participación de los actores locales** como palanca para desplegar el potencial de los territorios en favor de su desarrollo apropiado.

⁷ Los recursos públicos destinados al fomento del desarrollo de las MIPE's (no retornables), en moneda de igual valor (\$ de 2003), se habrían incrementado desde unos \$ 5.000 millones en 1990, a poco más de \$ 150.000 millones en 2010 (Fuente: Calderón, Carlos; 2010; “La dimensión del desarrollo territorial en las políticas de fomento productivo en Chile (1990-2009)”, presentación en “II Seminario Internacional en Desarrollo Económico Territorial”, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, 2010).

Los compromisos anteriores fueron incorporados entre las 56 medidas presidenciales asumidas por el actual gobierno para sus primeros 100 días.

En el marco de la medida N° 23 se creó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, cuyo informe contiene una serie de propuestas para avanzar en la agenda de descentralización y superación de las desigualdades territoriales. Dicho informe reiteró la recomendación de crear un **Fondo de Convergencia** para la Equidad Territorial. Esta misma propuesta ya había sido planteada en la candidatura presidencial de Michelle Bachelet, en la cual abogó por la creación de un *“Fondo de Convergencia Regional (...que...) será cofinanciado por el Estado y las regiones, y su propósito será apoyar a las regiones y al mundo local más rezagadas en cuanto a desarrollo socioeconómico. ¿De qué estamos hablando? De que en un país cuyo desarrollo productivo no es igual en todos los territorios y en el que las consecuencias de ese desarrollo productivo también se viven de manera dispar, nos parece que la solidaridad debe ser un principio básico”* ⁽⁸⁾.

Asimismo, la medida presidencial N° 24 ⁽⁹⁾ contemplaba la creación de un **Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados que fijara índices objetivos para medir las brechas de desarrollo, y la necesidad de aplicar una lógica desarrollo endógeno de los territorios**. El referido Plan debía incluir además un piloto en pro de una futura política en la materia; lo que se formalizó a través del Decreto N° 1.116 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, promulgado el 22 de mayo de 2014, y publicado el día 2 de agosto del mismo año. Dicho decreto crea un *“Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados”*, contempla el marco general de acción del programa piloto, define los objetivos del mismo e indica cuál es su ámbito de aplicación, e identifica los primeros territorios específicos en que empezara a aplicarse.

El Plan y su Programa Piloto, fue lanzado por la Presidenta de la República el día 27 de mayo de 2014 en la comuna de Combarbalá ⁽¹⁰⁾. En dicha ocasión, la Presidenta anunció que junto con el desarrollo del piloto y la inyección inicial de recursos, se avanzaría en la identificación de los indicadores que permitan definir qué territorios se encuentran en una situación de rezago en relación con el resto del país, y que dichas definiciones quedarían plasmadas en un Proyecto de Ley que establecerá una nueva categoría de territorio, con el objeto de desarrollar **una política pública de Estado en estas zonas más atrasadas**.

⁸ Palabras de la ex presidenta Michelle Bachelet Jeria en el seminario “Chile descentralizado... desarrollado” 12 de junio 2013. Recuperado de: <http://www.chiledescentralizado.cl/2013/06/27/michelle-bachelet-ideas-y-propuestas-para-la-descentralizacion-del-pais-en-lanzamiento-nacional-de-chile-descentralizado-desarrollado/>

⁹ <http://www.cumplimiento.gob.cl/?ver=2103>

¹⁰ <http://www.prensapresidencia.cl/default.aspx?codigo=12710>

II. El Plan de Desarrollo de Territorios y su Programa Piloto para Zonas Rezagadas

En razón de la implementación del Plan de Desarrollo para Zonas Rezagadas, se ha asumido una serie de definiciones que, siendo esenciales para la puesta en marcha del Programa Piloto con un grupo inicial de territorios específicos; orientan el sentido de una futura política en la materia.

Ellas reflejan opciones deliberadas sobre cómo abordar las condiciones de rezago que afectan a distintos territorios del País, en función políticas públicas que apunten a su superación. Ellas versan sobre los principios, objetivos, ámbitos de aplicación, institucionalidad y medición del impacto. Algunas de estas definiciones clave fueron tomadas desde los inicios del Programa Piloto y se han confirmado en la experiencia, otras han surgido como fruto de la misma; y unas terceras permiten proyectar las características de una Política Nacional en la materia, como se indicará en la parte final de este documento.

i. Principios Orientadores del Programa Piloto

a. Participación y Rendición de Cuentas

A través de la construcción participativa de Planes de Desarrollo específicos para los territorios declarados en condición de rezago, los actores sociales y agentes privados locales no sólo tienen la posibilidad de ser parte de las decisiones sobre las iniciativas que se emprenderán y el tipo de proyectos que favorecerán a sus territorios; sino también la oportunidad y el desafío de construir una visión de futuro de sus territorios, concordando estrategias compartidas para su desarrollo en conjunto con otros actores relevantes y con la colaboración de las autoridades públicas.

Además de la construcción participativa de los Planes de Desarrollo, el principio de la participación ciudadana se plasma en toda intervención del Programa Piloto, desarrollándose experiencias de adecuación de instrumentos y procedimientos públicos a las especificidades de los territorios y de su gente, y en función de los objetivos compartidos de los planes territoriales pactados. Es así que se han readecuado programas públicos y creados otros nuevos, más pertinentes, o se han incorporado prácticas participativas en programas que operaban habitualmente de modo estandarizado y uniforme.

Por su parte, el Programa y la política pública que impulsa, aspira a la modificación de la forma en que operan los organismos públicos. Ya no son éstos los que, en lógica de oferta de reparto estandarizada, llevan “soluciones” previamente diseñadas a los habitantes del territorio, sino que éstos, constituidos en actores locales, son los que realizan el diagnóstico y consensuan en

conjunto con las instituciones del Estado el tipo de soluciones o satisfactores para alcanzarlas, o del tipo de apoyos pertinentes para el desarrollo de sus capacidades que les permitan aprovechar sus oportunidades. En el marco de dichos acuerdos, las autoridades y responsables públicos pertinentes asumen un compromiso explícito de *accountability* frente a la ciudadanía, debiendo rendir cuentas ante la comunidad organizada respecto al avance de los proyectos que conforman el Plan Territorial, y trabajar en conjunto para su adecuada realización en función de los objetivos concordados.

b. Intersectorialidad

La implementación del Programa en su fase piloto ha permitido reforzar una de las ideas centrales que lo inspiran: el trabajo coordinado de los servicios públicos para enfrentar brechas multidimensionales. En efecto, una de las preocupaciones centrales en el desarrollo de la política pública para zonas rezagadas es el superar la insularidad de intervenciones particulares y sectorialmente compartimentalizadas en territorios que presentan menores niveles de desarrollo en distintas áreas.

El objetivo es instalar una política integral, que incorpore no sólo el trabajo de los actores presentes en el territorio, sino que también a las distintas instituciones de la administración pública. No se trata de una intervención particular de un determinado servicio público, diseñada por su nivel central, sino de un Programa que integra a los diversos servicios pertinentes en un trabajo conjunto construido sobre la base de las prioridades fijadas por los habitantes del territorio constituidos en actores locales colectivos. Con ello se inicia la superación de las lógicas convencionales de intervención pública mediante planes e instrumentos puntuales, que no logran dar respuesta a la complejidad y especificidad de los problemas o desafíos que en cada caso corresponde abordar, duplicándose esfuerzos y gastos sin lograr mayores resultados.

c. Desarrollo de capacidades de los actores locales

El Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados se ha trazado como objetivo central el crear condiciones habilitantes para el aprovechamiento de las oportunidades por parte de los actores locales de cada uno de los territorios con los que interviene, en especial en el ámbito económico-cultural de empleo, trabajo y negocios; objetivo que se ha fijado también como uno de los ejes de la política pública. Consiste en terminar con las intervenciones de carácter asistencial y dar paso a una política pública que permita impulsar el desarrollo endógeno y apropiado de los territorios.

El Programa y la política pública que promueve no buscan inyectar recursos en forma permanente ni en grandes cantidades. Por el contrario, el foco está en fomentar la articulación de los actores territoriales en función del aprovechamiento sostenible de sus oportunidades comunes, y en entregar apoyo y desarrollar competencias locales para la superación de las brechas que limitan el aprovechamiento de sus oportunidades. Por ello en cada Plan Territorial de se deben identificar

las inversiones, acciones y plataformas habilitantes para el desarrollo del territorio, así como aquellas iniciativas de carácter estructurante, cuyo desarrollo es clave para superar las brechas priorizadas por los actores territoriales.

El desarrollo de estas iniciativas estructurantes representa también el tipo de compromisos que asume el Estado con los habitantes del territorio y sus organizaciones. Para mantener el espíritu que inspira al Programa, la política pública asume que una vez que dichos compromisos de habilitación hayan sido cumplidos, el apoyo del Programa debiera concluirse.

d. Cooperación Público-Privada-Social

La construcción y realización de los Planes Territoriales de Desarrollo supone participación colaborativa entre múltiples actores, en distintos niveles, y respecto de diversas materias.

Ello exige una importante coordinación entre los distintos servicios públicos, pero también de los sectores público, privado y social.

Este carácter público-privado-social se ve reflejado en el modo de trabajo del Programa en general y, en particular, en la composición de las mesas temáticas y territoriales que constituye la gobernanza de los Planes Territoriales de Desarrollo que se impulsan, y a través de las que se toman los acuerdos y se asumen y da seguimiento a los compromisos que permiten su realización.

De cara a una futura política pública en la materia, se requiere desarrollar mecanismos que faciliten la participación de un cuarto tipo de actor, hasta ahora no suficientemente presente de modo proactivo: el del conocimiento que se expresa tanto en el patrimonio de la sabiduría local acumulada, como en el mundo de la academia o de las universidades con arraigo regional.

e. Responsabilidad Fiscal

El Programa no basa sus esfuerzos en el monto de la inversión pública, sino en su calidad y pertinencia. Esto es posible gracias al rol preponderante de la comunidad local, organizada en distintas mesas de trabajo, que es quien puede saber de mejor forma lo que requiere para aprovechar sus oportunidades de desarrollo.

Asimismo, los recursos propios del Programa se articulan con aquellos de origen sectorial o provenientes del FNDP, además de la existencia del cierto grado de copago de los beneficiarios en muchas de las iniciativas y proyectos financiados.

ii. **Objetivos Estratégicos del Programa Piloto**

a. **Generar condiciones habilitantes para el desarrollo social, económico, y productivo del territorio**

Por medio del:

- Fortalecimiento del capital humano y social, expandiendo las capacidades de los actores locales;
- Mejoramiento de la infraestructura física y digital del territorio, desarrollando condiciones habilitantes para el aprovechamiento local de oportunidades productivas y el mejoramiento de su competitividad.
- Fomento de la investigación y desarrollo respecto de las necesidades y oportunidades del territorio, así como procesos de transferencia, adaptación, difusión e innovación tecnológica.
- Identificación de demandas posibles de satisfacer desde el territorio mediante nuevos, mejores e innovadores productos o servicios de calidad con identidad territorial, cuya generación esté basada en las potenciales capacidades locales y en los recursos presentes en el territorio;
- Puesta en valor de los recursos del territorio y expansión de las capacidades y potencialidades productivas locales, profesionalizando en ello a sus emprendedores y trabajadores;
- Contribuir a un aumento de la demanda de bienes y servicios producidos en los territorios, a través de acciones innovadoras como sistemas de compras públicas locales que generen círculos virtuosos de incremento del capital y competitividad.
- Generar condiciones para el incremento de la cobertura y acceso a las prestaciones y servicios sociales básicos.

b. **Fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial**

Por medio de:

- El fortalecimiento del capital humano y social de los gobiernos locales.
- Potenciar la asociatividad entre las instituciones, organizaciones y redes que operan en el territorio, en torno a objetivos comunes de desarrollo territorial, concordados entre los actores públicos, privados y sociales presentes en el mismo.
- El fortaleciendo e institucionalización de la participación de la sociedad en la construcción y realización de los planes de desarrollo territorial y local; impulsando la conformación de instancias y mecanismos de planificación y gestión participativa de dichos planes (mesas temáticas según tipos de actividad o ámbitos de oportunidades, y mesas territoriales que integran a las anteriores), de los que forman parte activa actores públicos, privados y sociales del territorio y de los concernidos con él y sus dinámicas de desarrollo.

c. Incrementar las externalidades positivas de la actividad privada en el territorio

- Búsqueda de acuerdos con las empresas que operen, o tengan interés en operar en los territorios, de manera que contribuyan a la realización de los respectivos Planes Territoriales de Desarrollo, sea desarrollando acciones que contribuyan a mejorar las condiciones del entorno, transfiriendo conocimientos o tecnología, abriendo oportunidades de mercado o canales de comercialización apropiada para la producción local de calidad con identidad, articulando redes locales de valor con cadenas de valor global; u otras iniciativas que —agregando valor a su propia competitividad, sostenibilidad o legitimidad social— generen valor compartido para la economía, comunidad y cultura local.

iii. **Ámbito de aplicación**

a. **La noción de *territorio***

Se entienden como Territorios en situación o con condiciones de rezago aquellos que presentan una situación de atraso y brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país.

La noción de “territorio” que está a su base es la de espacios funcionales, socialmente construidos, que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas ⁽¹¹⁾.

Operacionalmente, un determinado territorio es un espacio: (i) de escala supra o inter comunal, agrupando a dos más de ellas, más allá de que se localicen en la misma o en distintas unidades político administrativas (provincia, región); (ii) que se construye sobre la base de comunas contiguas, las que a su vez comparten ciertas características sociales, económicas y culturales, similares o complementarias; (iii) cuyas distintas comunas y localidades que las integran, confluyen en torno a un centro urbano común, al que nutren y en torno al cual convergen convergen las actividades económicas y culturales del territorio; y a través del cual la población se accede a los principales servicios públicos y de utilidad pública, y las unidades económicas a los insumos productivos y servicios empresariales básicos.

En varios casos estos territorios se corresponden con una provincia completa, pero ello no ocurre siempre así. Si bien la existencia de una provincia permite identificar ciertos territorios, ello no representa un requisito esencial de su definición y constitución. Los casos en que la provincia está

¹¹ Berdegué, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. 2011. “Territorios Funcionales en Chile”. Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

conformado por un gran número de comunas, suelen contener a su interior más de uno de estos territorios funcionales, como ocurre en el caso del Territorio Valle del Itata (9 comunas), el que forma parte, a su vez, de la Provincia de Ñuble (21 comunas).

Es así que se entiende por territorio aquella agrupación de comunas contiguas, que se estructuran en torno al principal centro urbano de una de ellas, el que les presta servicios y al cual nutren; el que cuenta con una clara identidad, actual o potencial, que puede basarse en elementos históricos comunes, en similitudes y complementariedades económico-culturales, o en potencialidades de desarrollo compartido; y que se expresa en una cierta densidad interna de relaciones a través de organizaciones y redes económicas, gremiales, sociales y culturales internas; así como de asociatividad entre las instituciones de gobierno y administración local, destacándose entre estas últimas, las asociaciones locales de municipios.

b. Territorios en condiciones de rezago: indicadores de entrada y salida

No todo territorio, así entendido, se encuentra en situación de rezago.

Para identificar estos últimos, se ha recurrido al uso de **indicadores de entrada** es decir, de aquellos que permiten calificar a un territorio como rezagado. Durante esta fase piloto se han considerado aquellos que reflejan dos de las principales brechas que separan a los territorios del resto del país: los niveles de pobreza, medidos por ingreso autónomo de los hogares; y el porcentaje de localidades aisladas en las comunas que lo conforman.

En este sentido, los antecedentes sobre los índices de pobreza dan cuenta de los bajos ingresos de importantes sectores de la población de los territorios, los que colocan a las comunas que los conforman entre aquellas en peor situación respecto al promedio nacional, y en ciertos casos respecto de las restantes comunas de la respectiva región. Por otro lado, la existencia de un porcentaje relevante de localidades aisladas en las comunas que conforman los territorios es uno de los factores que dificulta la consolidación de actividades económicas que aporten al desarrollo productivo de cada territorio, con el consiguiente impacto en el ingreso de sus habitantes.

Al utilizar el nivel de aislamiento como criterio, el Programa ha hecho una opción deliberada por territorios principalmente rurales, descartando la intervención en zonas urbanas con gran concentración de población, actividad económica industrial y servicios públicos. Es así que se ha privilegiado el trabajo con territorios rur-urbanos en que las localidades y comunas rurales confluyen en torno a centros urbanos de baja densidad poblacional a los que nutren, y que reúnen los servicios públicos, de utilidad pública y de apoyo a la actividad productiva del territorio.

Para la selección de este tipo de indicadores, se han tenido en cuenta tres criterios principales: (i) que sean pocos, claros y aplicables a cualquier realidad territorial de escala comunal o superior; (ii) que los indicadores permitan reflejar la desigualdad entre los territorios más rezagados y el

resto de su respectiva región y del país; y (iii) que dichos indicadores permitan priorizar entre los territorios que más requieren de una intervención para sentar las bases de su desarrollo.

Conforme a ello, para esta fase piloto del Programa, los indicadores aplicados han sido los siguientes:

- La existencia de una brecha de pobreza respecto del nivel nacional, esto es, que la mitad o más de las comunas que conforman el territorio se encuentren entre las 100 comunas con mayores índices de pobreza del País, de acuerdo con los datos que señale la más reciente Encuesta CASEN con representación validada¹².
- La existencia de una brecha de pobreza respecto del nivel regional, esto es, que la mitad o más de las comunas que conforman el territorio se encuentren entre el 30% de las comunas con mayores índices de pobreza de la respectiva región, de acuerdo con los datos contenidos de la misma Encuesta CASEN.
- La constatación de un alto nivel de aislamiento del territorio, esto es, que contenga más de un 10% de localidades en situación de aislamiento, de acuerdo con los datos contenidos en el Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento (2012) de la SUBDERE.

Operacionalmente se definió que, para que un territorio pueda ser seleccionado para participar de esta fase piloto del Programa, se requería que presentase **al menos dos** de los indicadores señalados anteriormente.

Por su parte, los **indicadores de salida** corresponden a aquellos mediante los cuales se puede verificar que han superado la situación de rezago, por lo que debieran dejar de recibir el tratamiento especial orientado a lograr dicha superación. Como el objetivo de estas intervenciones especiales es **generar las condiciones de desarrollo de los territorios**, lo que es previo a la reducción absoluta de las brechas que dieron origen a la intervención, los indicadores de salida deben ser diferentes a los de entrada.

Como la superación de la condición de rezago es un objetivo posible de lograr al mediano o largo plazo, para esta fase piloto del Programa se han incorporado a los Planes de Desarrollo Territorial una serie de indicadores y metas asociados a los objetivos estratégicos que, a juicio del territorio y desde la mirada local, son los que les permitirán revertir las brechas de desarrollo.

De cara a la futura política pública en la materia, en 2016 fue encomendado un estudio en la materia con el objetivo de contar con un cuerpo estructurado de indicadores que posibiliten evaluar el resultado de la implementación del Programa para zonas rezagadas (¹³).

¹² Para la fase piloto del Programa, se utilizó como fuente de información la encuesta CASEN del año 2009 por tener representatividad estadística prácticamente en casi la totalidad de las comunas del territorio nacional.

¹³ Toloza, Ismael (2017). Diseño e implementación de indicadores territoriales para zonas de rezago. Instituto de Desarrollo Local y Regional. Universidad de La Frontera.

Los resultados de este estudio (¹⁴) permiten: i) determinar los factores estructurales que explican la condición de rezago de un territorio, ii) diseñar un indicador o un cuerpo de indicadores que den cuenta de la condición estructural de rezago [**incluidos en el Anexo de este documento**], iii) identificar fuentes de información robustas, periódicas y disponibles, que alimenten el o los indicadores y, iv) definir las condiciones de egreso o salida del programa de gestión territorial para zonas rezagadas.

c. Territorios participantes en la fase piloto

Entre los territorios que mostraban al menos dos de los tres indicadores de rezago definidos para la fase piloto del Plan, se seleccionaron para participar del Programa Piloto de Gestión Territorial inicialmente (Decreto N° 1116 de 2014) los siguientes:

- **Limarí-Choapa**, conformado por las comunas de Combarbalá, Monte Patria, Punitaqui y Canela; Región de Coquimbo (¹⁵).
- **Maule Sur**, integrado por la Provincia de Cauquenes y la Comuna de Empedrado; de la Región del Maule.
- **Arauco**, que se corresponde con la provincia homónima, de la Región del Biobío.

Posteriormente, a través del Decreto N° 1929 de 2015, se amplió a dos nuevos territorios:

- **Ranco**, que corresponde a la provincia del mismo nombre, de la Región de Los Ríos.
- **Valle del Itata**, conformada por las comunas de Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quirihue, Quillón, Ránquil, San Nicolás y Trehuaco, de la actual Región del Bío Bío (las que, con excepción de San Nicolás conformarían la futura provincia de Valle del Itata, de la también futura Región de Ñuble).

¹⁴ Como resultado de este estudio, se propone la construcción de un índice para caracterizar el tipo y dimensionar el nivel de rezago de cualquier territorio en 6 dimensiones estructurales, a partir una combinatoria ponderada de 18 variables —cada una de ellas con información disponible y continua a nivel comunal— respecto de las cuales se propone un método para definir los valores correspondientes a qué considerar como el respectivo umbral en cada caso, así como criterios para considerar que un determinado territorio ha superado su condición de rezago y, por tanto, está en condiciones de “egresar” de un plan de intervención especial para ello (haber alcanzado el umbral de desarrollo o de superación de rezago en al menos un tercio de las variables propuestas).

¹⁵ En el caso de esta zona, no se incluyó como parte del Territorio a intervenir, el centro urbano en torno al que se articulan y al que nutren las restantes, la ciudad (y comuna) de Ovalle, capital de la Provincia de Limarí (y tampoco, la otra comuna integrante de dicha provincia, Río Hurtado).

Finalmente, a través del Decreto N° 1490 de 2016, se incorpora, a contar de 2017:

- **Costa Araucanía**, conformada por las comunas de Imperial, Carahue, Toltén, Saavedra y Teodoro Schmidt, de la Provincia de Cautín, Región de la Araucanía).

Para la selección de territorios que participarían de esta fase piloto, no se estableció requisito previo de compromiso de los respectivos Gobiernos Regionales de destinar recursos regionales o de decisión regional para los respectivos Planes de Desarrollo de las zonas a incorporar, adicionales a los que históricamente se destinaban a dichos territorios; ni de asegurar que el conjunto de recursos regionales, de asignación regional y sectoriales que se asignaran a dichos territorios no fuese inferior a lo que históricamente éstos recibían de dichas fuentes, de modo que los recursos que aportara el Programa a través de la Provisión de Zonas Rezagadas fuesen adicionales y complementarios para aportar sentido y dar profundidad a la intervención.

En una futura política pública sobre esta materia, habría que considerar también estos criterios de gestión y responsabilidad regional en la asignación de recursos, de modo que un futuro Fondo de Convergencia (sucesor de la Provisión de Zonas Rezagadas) no derive en simple compensación territorial o, incluso, en compensación de recursos de decisión regional que se reasignen a otras prioridades de inversión pública.

iv. Institucionalidad del Programa Piloto

El Programa Piloto posee expresiones a nivel nacional, regional y territorial, las que a su vez se estima podrían considerarse en la gobernanza que contemple el futuro proyecto de Ley.

Nivel Nacional

En este nivel existe una Coordinación Nacional del Programa, cuyas tareas principales son: (i) facilitar la articulación intersectorial para la coordinada intervención de los diversos organismos públicos en el territorio, todo de acuerdo con las prioridades definidas en los Planes Territoriales de Zonas Rezagadas; (ii) diseñar estrategias y metodologías para la implementación e institucionalización del Programa, adaptando las mismas a las realidades que vive cada territorio y; (iii) diseñar una propuesta de política pública de Zonas Rezagadas, que pueda plasmarse en un cuerpo legal.

Nivel Regional

A nivel regional, se crea la Mesa Técnica Regional encabezada por el Intendente Regional y compuesta por los secretarios regionales ministeriales de aquellos ministerios que ejecutarán los proyectos contenidos en los Planes y los jefes de servicio que el Intendente determine. Tiene como fin sancionar el Plan de Desarrollo Territorial elaborado y aprobado por la Mesa Territorial, antes de su presentación al Consejo Regional. A su vez, esta Mesa puede resaltar o agregar principios orientadores para la acción de los organismos públicos que ejecutarán los proyectos contenidos en el Plan Territorial, así como acciones que considere necesarias para la consecución de los objetivos del Programa. Los actores privados y sociales que forman parte de la Mesa Territorial son invitados a participar de esta instancia.

La coordinación del Programa a nivel regional está entregada a un equipo liderado por un/a Coordinador/a Regional. Este equipo regional tiene como misión la coordinación de las mesas técnicas, territoriales y temáticas, así como la ejecución de los Planes Territoriales en cada uno de los territorios, para lo cual deben trabajar en conjunto con los organismos públicos presentes en la región y en el territorio. Los equipos territoriales del Programa se encuentran insertos en los Servicios de Apoyo a los Gobiernos Regionales (SACORE), siendo usualmente, hasta el presente, parte de la División de Planificación de los mismos.

Nivel territorial

A nivel territorial, la dirección del Programa se ha ido instalando y posicionando en la respectiva **Mesa Público-Privada de Desarrollo Territorial**, la que está presidida por el/la Gobernador/a Provincial respectivo/a; y conformada por los y las representantes de las diversas Mesas “Temáticas” en que se articulan los actores privados y sociales del Territorio, así como los respectivos alcaldes y alcaldesas de las comunas que lo conforman. En algunos casos, también participan de estas mesas territoriales algunos/as Consejeros/as Regionales en representación del CORE.

En torno a dichas “Mesas Temáticas”, que constituyen la base de la Mesa Territorial; los/as productores/as, emprendedores/as, trabajadores/as y cultores/as de las principales actividades económico-culturales y sus organizaciones y redes locales, se concertan en torno a sus oportunidades comunes de desarrollo. Las iniciativas impulsadas y protagonizadas a través de estas mesas temáticas, constituyen los principales insumos para la construcción y realización participativa, a nivel de la Mesa Territorial, del respectivo Plan Territorial de Desarrollo.

Dependiendo del Territorio, entre otras, se han constituido y operan mesas “temáticas” organizadas en torno a:

- Minería artesanal sustentable.
- Desarrollo de ganadería caprina.
- Turismo de intereses especiales.
- Desarrollo de rubros frutícolas específicos (berries, frutos secos, entre otros)
- Vinos patrimoniales con identidad territorial.
- Educación y cultura.
- Gastronomía identitaria patrimonial.

El respectivo Equipo Técnico territorial del Programa destina la parte sustantiva de su tiempo y capacidades, a apoyar la conformación, funcionamiento y desarrollo de las mesas Territorial y Temáticas, en particular, en función de la construcción y realización participativa del respectivo Plan Territorial de Desarrollo, que en definitiva concuerda la Mesa Territorial, reconoce y respalda la Mesa Técnica Regional, y cuyos recursos públicos de decisión regional involucrados aprueban el respectivo Gobierno Regional.

v. Los planes territoriales de desarrollo

Los tres territorios con que se inició la fase piloto del Programa (*Limarí-Choapa, Maule Sur, y Arauco*), luego de un primer plan anual (2015), cuentan en la actualidad con sus respectivos **Planes Territoriales 2016-2018 de Desarrollo**, debidamente concordados a nivel de sus respectivas Mesas Territoriales, aprobados los recursos públicos de asignación regional por los correspondientes Gobiernos Regionales, incluidos dichos recursos en la Ley de Presupuestos de cada año; los que se encuentran en plena ejecución.

Los territorios que se incorporaron a continuación (*Valle del Itata, y Ranco*), cuentan con sus **Planes Territoriales de Desarrollo**, esta vez para el período **2017-2019**; con un estándar y status equivalente al de los casos anteriores. Solamente el territorio que se incorpora a contar de 2017, *Costa Araucanía*, se encuentra en fase de formulación de su primer plan de trabajo anual.

En conjunto, dichos planes territoriales trianuales contemplan una inversión de M\$1.105.823.608⁽¹⁶⁾, de los cuales sólo M\$52.969.825 (4,8%) corresponden a recursos desde la Provisión de Zonas Rezagadas, siendo el resto de origen sectorial o FNDR. Los recursos cuya aplicación a iniciativas contempladas en dichos planes territoriales se ha viabilizado por el sistema de evaluación de inversiones públicas con el método “costo-eficiencia” (ver más adelante), o que han sido priorizados por MOP al estar en los planes de desarrollo, han ascendido a M\$78.664.084 durante el período 2014 A 2016.

Actualmente, cada Plan Territorial de Desarrollo trianual, cuenta con una descripción del territorio, una matriz con objetivos estratégicos, indicadores de foco y operativos, metas y líneas

¹⁶ Limarí-Choapa 2016-2018: \$174.990.649; Secano Maule Sur 2016-2018: \$185.916.358; Arauco 2016-2018: \$322.256.017; Valle del Itata 2017-2019: \$47.075.233; Ranco 2017-2019: \$375.585.351. (Todos en miles de pesos)



de base; lo que permitirá evaluar a mediano plazo los efectos de la respectiva intervención y, al largo plazo, el impacto alcanzado con su realización. Además, estos Planes Territoriales, así como el Programa en su fase piloto, de base cuentan con el seguimiento del Ministerio de Desarrollo Social, que monitorea anualmente la gestión e implementación de los programas sociales vigentes.

III. Instrumentos de acción en la experiencia del Programa Piloto

En la experiencia piloto del Programa, se han gestionado cuatro instrumentos principales de política pública, cuya aplicación se ha demostrado altamente pertinente, por lo que se estima conviene sean mantenidos, mejorados y consagrados legalmente como parte de la futura política pública en la materia.

a) Planes de Desarrollo Territoriales

El trabajo del Programa se materializa en los Planes Territoriales Plurianuales de Desarrollo. Dichos planes contiene una identificación de las principales brechas de rezago o desarrollo que afectan al territorio en cuestión, y una cartera de iniciativas de inversión y de acciones, tanto públicas como privadas y mixtas, que apunta a abordar las brechas priorizadas por el Plan. Los Planes tienen una naturaleza intersectorial, multi-actor y a multi-nivel, esto es, que comprometen el aporte de diversas reparticiones públicas y privadas, organizaciones y redes locales, las que operan y buscan coordinarse en sus respectivos niveles (local, territorial, regional, nacional) en torno a los objetivos pactados territorialmente y contemplados en el Plan.

La construcción de los Planes de Desarrollo Territorial ha tenido como sello principal su carácter participativo. Su elaboración comienza en las mesas temáticas presentes en cada territorio⁽¹⁷⁾, en torno a las brechas específicas de desarrollo que les afectan, y en función del aprovechamiento de las oportunidades que les son comunes sobre la base del uso sostenible de los recursos del Territorio y el despliegue de las capacidades y competencias de sus actores, y el apoyo complementario de la inversión y acción pública para la expansión de dichas capacidades y facilitar el acceso a esas oportunidades.

Las iniciativas de acción, gestión e inversión propuestas por las distintas mesas temáticas son presentadas, discutidas y priorizadas a nivel de la Mesa Territorial, instancia donde se consensuan y acuerdan los objetivos estratégicos del Plan, sus indicadores y metas, así como la cartera de iniciativas asociada. El Plan levantado por la Mesa Territorial, es presentado a la Mesa Técnica Regional, presidida por el Intendente, para su análisis, y para realizar las observaciones que permitan ajustarlo en lo relativo a los recursos públicos que habría que comprometer. Finalmente una vez incorporados los ajustes correspondientes, el Plan es presentado al Consejo Regional (CORE), para que éste apruebe los recursos públicos de decisión regional (provenientes básicamente del FNDR y de la provisión Fondo de Convergencia del Programa), los que junto a los

¹⁷ Si previo a la entrada del programa a un territorio, ya existen y funcionan mesas de trabajo en torno a sectores, rubros, temas o problemáticas claves del territorio, el programa se suma a estas mesas y colabora en su fortalecimiento. En ningún caso promueve la formación de mesas paralelas en torno a una misma problemática.

recursos sectoriales y los comprometidos por los actores locales del respectivo Territorio, permitirán financiar la cartera de proyectos contempladas en el respectivo Plan Territorial.

Como se señalara, durante el primer año de trabajo con un determinado territorio, se opta por construir una agenda de iniciativas de inversión anual, período durante el cual se labora en la conformación de las Mesas Temáticas y la Mesa Territorial que aseguren un espacio de participación de los actores del Territorio. A partir del segundo año de operación, aprovechando el aprendizaje y capital social desarrollado, con el apoyo y coordinación del equipo territorial, se aborda la construcción participativa del Plan Territorial de carácter trianual. Las fuentes de financiamiento de las iniciativas contenidas en el Plan son mayoritariamente recursos sectoriales, en menor medida recursos regionales (FNDR), mientras que los recursos propios del programa se destinan a financiar iniciativas particularmente relevantes para la consecución de los objetivos trazados en el Plan, los que se combinan o complementan con las capacidades y recursos que los propios interesados aportan para la realización de aquellas que resultan de su mayor interés relativo.

b) Metodología diferenciada para evaluación de Proyectos

Las características de los territorios en que interviene el Programa –baja población, centros urbanos pequeños y alejados entre sí, pobreza– dificultan la aprobación de iniciativas de inversión bajo los criterios tradicionales de rentabilidad social, lo que termina manteniendo o extendiendo las brechas que los separan del resto del país

Para abordar esta restricción, y a partir de un acuerdo de trabajo con el Ministerio de Desarrollo Social, se estableció que las iniciativas de inversión contenidas en los Planes de Desarrollo Territorial puedan ser evaluadas bajo criterios de **costo eficiencia** y no bajo los estándares de **costo-beneficio** que se aplican habitualmente a la evaluación de las inversiones. Ello permite viabilizar inversiones que de otra forma difícilmente podrían obtener una recomendación favorable (RS). Paralelamente, la evaluación de los proyectos considera como marco de referencia los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Territorial, evaluando la coherencia y pertinencia de la cartera de proyectos y de cada una de las iniciativas de inversión con los objetivos y metas establecidas en el Plan.

c) Adaptación de pertinencia territorial de instrumentos públicos

La inclusión de ciertas iniciativas en la cartera de inversiones de los Planes ha permitido que algunas instituciones públicas adapten sus instrumentos a la realidad particular de algún territorio. Algunos ejemplos son:

- **El Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda** considera actualmente el otorgamiento de un subsidio complementario de hasta 50 UF. En el marco de esta iniciativa, entre los años 2015 y 2016, se han entregado 2.885 subsidios en zonas rezagadas.
- **Compras públicas en zonas rezagadas a través del Programa de Alimentación Escolar JUNAEB:** Para el proceso licitatorio 2017 del PAE, JUNAEB establece que las empresas proveedoras del PAE deben realizar compras a productores situados en zonas rezagadas. Ellas deberán destinar un 10% de los montos a la adquisición de insumos en compras en zonas rezagadas para las distintas unidades territoriales del País, salvo en la Región Metropolitana donde el porcentaje exigido será la mitad.
- **Modificación de normas sobre ley mínima de concentrado de oro para pequeños mineros:** Con el objetivo de apoyar a los pequeños mineros y dar espacios para que puedan aumentar los vendedores de concentrado de oro, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) aprobó gracias a las gestiones del Programa de Zonas Rezagadas, la solicitud de bajar la ley mínima de compra de 30 gr/ton a 20 gr/ton como una medida excepcional para las comunas rezagadas del territorio Choapa-Limarí.
- **Consejo de Producción Limpia:** a instancias del Programa también se celebró en noviembre de 2016 un acuerdo entre el Consejo de Producción Limpia y pequeños productores vitivinícolas y de berries del territorio Secano Maule Sur, estableciéndose en conjunto una serie de medidas en pro de la eficiencia energética, cuidado del medio ambiente y competitividad. Este acuerdo representa una gran innovación desde el punto de vista de los suscriptores: aunque usualmente los acuerdos de producción limpia vinculan al CPL con grandes empresas, en este caso fue dirigido a pequeños y emergentes productores del Secano Maule Sur.

Otra manifestación de la modificación por parte del Programa de la forma en que operan los organismos públicos es potenciando la participación ciudadana, a través de instancias adicionales, previas o preparativas de las contempladas. Un ejemplo de ello se ha dado en proyectos de infraestructura ejecutados por MOP. En casos como el de la pavimentación de la ruta Soruco-Manquehua, se ha generado un verdadero empoderamiento de la comunidad local, agrupada en un Directorio Ciudadano surgido del proceso, y que fue (y sigue siendo) la contraparte ciudadana oficial para el MOP, reduciendo las asimetrías de información, y facilitando el diálogo de ella con los otros servicios y autoridades públicas.

d) Provisión de Zonas Rezagadas

A partir del año 2015, se incorporó en el presupuesto del sector público una Provisión de Territorios Rezagados, cuyo fin es financiar iniciativas que apunten a superar las brechas que

afectan a aquellos territorios identificados como rezagados. Estos recursos no buscan cubrir la totalidad de las inversiones contenidas en los Planes de Desarrollo Territorial, sino que contribuir con financiamiento para algunas de las iniciativas más relevantes para avanzar en la superación de las brechas de rezago, en particular, de aquellas que detonen procesos o dinámicas en dicho sentido.

Entre 2014 y 2016 el Programa de Zonas Rezagadas ha ejecutado recursos de su Provisión por un total de \$ 21.220 millones de pesos en cinco territorios, de los cuales \$ 11.418 millones corresponden a 2016. Por su parte, en el mismo período superan sólo el MOP ha aportado M\$78.664.084 en proyectos de infraestructura, estimándose que a 2018 dicha cifra ascienda a los M\$145.000.000.

La baja proporción que la Provisión de Zonas Rezagadas representa sobre el total de la inversión contemplada en los Planes de Desarrollo de Territorios Rezagados (4,8%), se debe a que el foco no está puesto en los montos de los recursos públicos, sino en pertinencia y la calidad de la inversión la que, para que resulte adecuadamente coordinada y articulada, debe estar concordada o pactada entre los diferentes actores concernidos participantes, tanto públicos como privados y sociales. Por y para ello es que en la definición de los Planes Territoriales, más importante que la aplicación rigurosa de la técnica planificatoria, lo es la calidad de los acuerdos que se alcancen territorialmente en materia de objetivos compartidos de desarrollo y estrategias comunes para lograrlos.

IV. Orientaciones para una Futura Política Nacional de Cohesión Territorial y Zonas Rezagadas

Como se ha mencionado, una de las tareas primordiales del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, además de coordinar la ejecución del piloto, es proponer una política pública estable y con consagración legal para la cohesión territorial, enfrentado el rezago socioeconómico. Para esta tarea se han de tomar en cuenta los aprendizajes surgidos en la implementación del Programa Piloto hasta la fecha. Proponemos a continuación una serie de orientaciones que pueden inspirar la referida política pública.

Necesidad de la consagración legal

La inclusión en un proyecto de ley de las características esenciales del Programa tiene como fin el garantizar el cumplimiento de sus objetivos en el largo plazo y permitir su consolidación como

política pública de Estado. Ese es precisamente el espíritu del discurso con que la Presidenta de la República anunció el lanzamiento del Programa de Zonas Rezagadas el día 27 de mayo de 2014. En aquella ocasión la Presidenta Bachelet anunció que junto con el desarrollo del Programa y la inyección inicial de recursos, se avanzaría también en la identificación de los indicadores que permitan definir qué territorios se encuentran en una situación de rezago en relación con el resto del país. Con ese propósito, la Presidenta de la República anunció que dichas definiciones quedarían plasmadas en un Proyecto de Ley *que establecerá una nueva categoría de territorio, con el objeto de desarrollar una política pública de Estado en estas zonas más atrasadas.*

Adicionalmente, y como un instrumento que debe orientarse a este fin de la cohesión territorial, el Programa de Gobierno contempló la creación de un *“Fondo de Convergencia Regional para disminuir brechas y apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico”*

Tanto las definiciones mencionadas, al menos en lo sustancial, como el instrumento del Fondo de Convergencia, deben estar contemplados en una futura legislación sobre Financiamiento Regional y Responsabilidad Fiscal. Debe recalcarse la necesidad de elevar a un rango legal las definiciones más esenciales que se han tomado a partir Programa Piloto de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. En efecto, se ha demostrado en nuestro País que esta es una condición indispensable para la necesaria estabilidad de las políticas públicas, sin la cual no puede haber una Política de Estado.

Finalmente, debe tenerse asegurarse la coherencia entre el texto que resulte de la actual tramitación del proyecto de ley de Fortalecimiento de la Regionalización (de “Traspaso de Competencias”) y la normativa que pueda proponerse en favor de la cohesión territorial.

Principios Orientadores

Los principios en que se ha fundado el trabajo del Programa Piloto constituyen la base de una futura política en la materia, y debiesen mantenerse, aunque pueden ser aún más desarrollados por ésta:

- a) **Participación y Rendición de Cuentas:** Este principio, que ha sido fundamental en el desarrollo del Programa Piloto, particularmente en la construcción de los Planes de Desarrollo de los territorios y en obras de infraestructura, debiese recogerse en el cuerpo legal que consagre una política nacional para la convergencia y cohesión territorial. La aplicación del mismo se ha traducido en la pertinencia de la inversión y en la apropiación de las obras por parte de la comunidad. En consecuencia, se propone mantener la estructura de mesas de carácter local donde converjan actores públicos, privados y sociales, los que elaboren el Plan de Desarrollo del Territorio, que luego sea aprobado por el Consejo Regional.

- b) **Intersectorialidad:** Afrontar el rezago socioeconómico y sus brechas, y por consiguiente, alcanzar mayores grados de cohesión territorial, es una empresa que requiere de la coordinación de diversos actores y servicios, tanto a nivel local como central. Una nueva etapa en las políticas públicas sobre zonas rezagadas podría fortalecer este principio, apuntando al trabajo intersectorial en materias como la generación de indicadores relativos al rezago o la adaptación de instrumentos de los servicios públicos dentro de los territorios rezagados.

- c) **Desarrollo de Capacidades:** En este respecto, en el marco del Programa Piloto ya se han identificado ciertos objetivos para fomentar el desarrollo de capacidades en los actores locales, los que pueden ser profundizados. Una vía para aquello es potenciar el trabajo en la formación y capacitación de dirigentes, así como en la renovación de liderazgos locales.

- d) **Cooperación Público-Privada-Social:** Se trata también de un principio que ha sido esencial para orientar el trabajo del Programa, y que representa una visión que debe mantenerse para cualquier política en la materia. Se ha intentado últimamente relevar el aporte privado y social, llevando registro, por ejemplo, de la inversión de esa naturaleza, además de aquella de origen fiscal. Acciones como las ferias gastronómicas han sido una clara concreción de este principio, generando sinergias entre privados, entre servicios públicos, y sinergias privado-públicas.

- e) **Responsabilidad Fiscal:** Esta orientación se ha considerado importante desde el inicio del Programa Piloto, el que ha privilegiado siempre la *buena inversión* por sobre la cantidad, y ha apelado al apalancamiento de recursos de diversos sectores para iniciativas de los planes de desarrollo de zonas rezagadas, complementándolos con los recursos propios. En este ámbito vemos posible avanzar en fortalecer y formalizar acuerdos que vayan en esa línea. A modo de ejemplo, puede ser exigido, para la incorporación de un territorio al ámbito del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, un cierto compromiso de inversión regional o en términos de disponibilidad de datos para generar líneas de base.

Instrumentos

Al igual que con los principios orientadores, una futura política pública para la convergencia y cohesión territorial debe partir de la base de los instrumentos que han dado un buen resultado en la fase Piloto del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, pero también perfeccionarlos:

- a) **Planes de Desarrollo Territorial:** se trata de los pactos territoriales que han estado al centro de la acción del Programa Piloto. Respecto de ellos se vislumbran dos mejoras

posibles: por un lado, contar con más y mejor información disponible respecto de líneas base, lo que permite fijar metas e indicadores más adecuados. La existencia, disponibilidad y actualidad de esta información puede ser una condición para la incorporación de determinado territorio a la política pública. Otro espacio de mejora tiene que ver con fortalecer la lógica secuencial de los planes. Actualmente esto se da al existir “tres tiempos” de intervención del Programa Piloto en un territorio específico: antes de la construcción del primer plan de desarrollo, el primer plan anual, y el primer plan trianual (y los siguientes). Los planes de desarrollo de cada territorio pueden contemplar una progresividad de la intervención estatal adecuada al territorio, incorporando fases más definidas conforme la realidad local, y estableciendo con más claridad también las condiciones de egreso progresivo del territorio de la categoría de rezagado.

- b) Metodología diferenciada para evaluación de Proyectos:** la posibilidad de evaluar ciertos proyectos con una metodología distinta, como es el cambio del criterio costo-beneficio por costo-eficiencia, ha sido fundamental para atraer inversión sectorial en infraestructura, la que representa una proporción mayoritaria de la inversión total. Esta habilitación para usar criterios de evaluación diferenciados para iniciativas de los planes de desarrollo de los territorios rezagados, debe considerarse en una futura pública, y debiese consagrarse legalmente.

- c) Adaptación de pertinencia territorial de instrumentos públicos:** este punto se refiere más bien a la adaptación de instrumentos públicos de diversos servicios al territorio y sus particularidades, entendiéndose que esa debe ser la dirección de la política pública y no, por el contrario, que los territorios se adapten a instrumentos públicos estandarizados. Se puede avanzar en consagrar legalmente la posibilidad de que los distintos servicios generen condiciones especiales en sus instrumentos que se apliquen en zonas de rezago, e incluso establecer en ese mismo rango normativo algunas de esas condiciones. Un ejemplo de lo anterior podría darse en lo relativo a la política de compras públicas.

- d) Fondo de Convergencia:** Finalmente, la Provisión de Zonas Rezagadas en la Ley de Presupuesto de la Nación, debiese dar paso a un Fondo de Convergencia de carácter legal, conforme lo anunciado en el Programa Presidencial y en otras intervenciones de la Presidenta de la República.

El Fondo de Convergencia debe tener por objeto generar condiciones de desarrollo socio-económico y reducir brechas de carácter territorial mediante una política de intervención intersectorial, con foco en el desarrollo productivo, en la transferencia de competencias y en la generación de capital social y humano

Los recursos provenientes del Fondo de Convergencia deben ser complementarios –tal como sucede hoy– con recursos del FNDR y sectoriales que financian programas de los Planes de Desarrollo. Para lo anterior es necesario reconocer un espacio para que los actores públicos, privados y sociales del territorio puedan determinar con flexibilidad el modo de enfrentar y superar aquellas brechas.

Indicadores de entrada y egreso de la categoría de Zona Rezagada

Resulta muy prioritario poder generar nuevos indicadores que den cuenta de una mirada multidimensional del rezago, contra los cuales se evalúen y prioricen los territorios, sirviendo a la vez para determinar las condiciones de egreso de los mismos de la condición de rezagados.

Para la identificación de las brechas mencionadas se propone la creación de un **índice de rezago**, según el diseño de la Universidad de la Frontera [**incluido en el Anexo de este documento**], abordando las 18 variables y 6 dimensiones ya citadas anteriormente. Se propone que cada dimensión tenga el mismo peso en el total del índice, y que cada variable dentro de una dimensión también tenga la misma ponderación. A pesar de que estas variables operan sobre información de carácter comunal, el Fondo debe seguir teniendo como ámbito de aplicación los **territorios funcionales**. Estos territorios están constituidos por el ordenamiento territorial regional respectivo, si es que hay, o bien las provincias, a falta de ellos. De esta forma, **el puntaje de cada territorio será el promedio del de sus comunas**. Se propone, de todas formas, que las dimensiones y variables que componen el índice de rezago sean evaluadas y reconsideradas periódicamente por SUBDERE, por ejemplo, cada seis años.

Debe entonces establecerse qué número de territorios, de entre aquellos con mayor índice de rezago, se incorporarán al Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, y por tanto serán beneficiados de Fondo de Convergencia. El índice de rezago para cada territorio se determinará según un estudio que llevará a cabo la SUBDERE. Los territorios que a partir de lo anterior sean identificados como rezagados serán declarados como tal a través de un decreto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. No obstante lo anterior, deben hacerse las adecuaciones necesarias para mantener los territorios actualmente incorporados, hasta el término de sus planes vigentes.

Respecto del egreso, se propone aceptar el criterio elaborado por el informe de la Universidad de la Frontera, en cuanto a los territorios que logran superar las brechas del 33.3% de sus variables, comenzarían su egreso de la categoría de rezagados. Sería conveniente que la política pública de Zonas Rezagadas que se formule contemple un proceso de egreso con etapas sucesivas, que consideren la realidad local.



ANEXO

**Dimensiones y variables, con su descripción, para la construcción de un índice de rezago.
Propuesta de la Universidad de la Frontera (2017)**

DIMENSIÓN	VARIABLE	DESCRIPCIÓN OPERACIONAL
CAPITAL CULTURAL	Patrimonio cultural material	Nº de monumentos nacionales declarados por decreto, según comuna
	patrimonio cultural inmaterial	Nº de expresiones culturales registradas según la convención para la salvaguardia del patrimonio inmaterial UNESCO, según comuna
	Marcas territoriales	Nº de marcas territoriales y denominaciones de origen, según comuna
CAPITAL SOCIAL	Agrupaciones sociales	Nº de agrupaciones sociales, según comuna
	Participación electoral	% de participación electoral, según comuna
CAPITAL HUMANO	Años de escolaridad	Años de escolaridad promedio, según comuna
	Puntaje PSU	Puntaje PSU promedio, según comuna
	Profesionalización del personal municipal	% de trabajadores profesionales del municipio, según comuna
CAPITAL INSTITUCIONAL	Dependencia del FCM	% de ingresos anuales provenientes de Fondo Común Municipal respecto del total de ingresos municipales, según comuna
	Gastos municipales	Gastos municipales devengados en M\$ per cápita, según comuna
	Ordenanzas municipales	Nº de ordenanzas municipales, según comuna
CAPITAL FISICO	Caminos	% de red vial pavimentada, según comuna
	Antenas	Nº de antenas por cada 100km, según comuna
	Infraestructura	% estimado de construcciones con recepción definitiva, según comuna
CAPITAL ECONÓMICO	Remuneración trabajadores	Remuneración mensual promedio, en pesos, de trabajadores dependientes informados, según comuna
	Empresas	Nº de Empresas por cada 100 habitantes, según comuna
	Inversión FNDR	Inversión pública anual del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en M\$ per cápita, según comuna
	Colocaciones	Nº de colocaciones bancarias anuales per cápita, según comuna