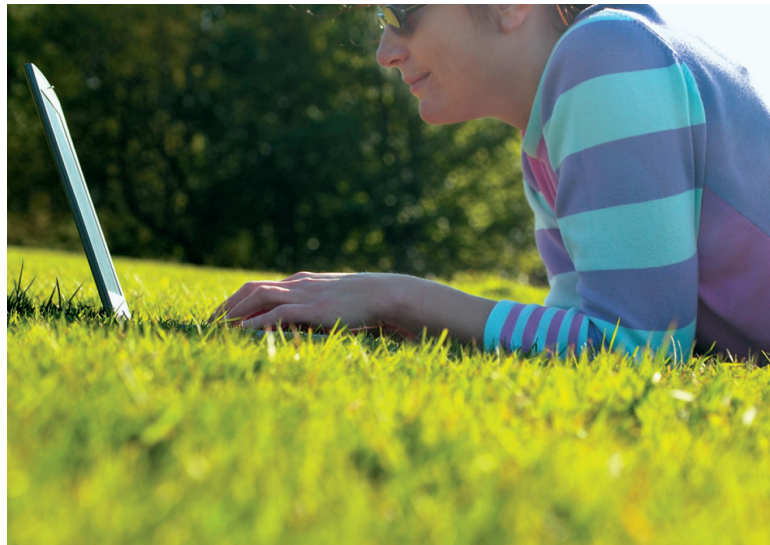




Estudios de Política Rural

CHILE



Estudios de Política Rural de la OCDE – Chile

2016



*La calidad de la traducción y su coherencia con el texto del trabajo en su idioma original, son de exclusiva responsabilidad del autor de la traducción.
En el caso de existir cualquier discrepancia entre el trabajo original y la traducción, sólo el texto del trabajo original será considerado válido.*

El trabajo original ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos presentados no necesariamente reflejan la posición oficial de la Organización ni de los gobiernos de sus países miembros. El documento y cualquier mapa incluido son sin perjuicio del estatus de, o la soberanía sobre, cualquier territorio, delimitación de fronteras y límites internacionales, u el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE.

Créditos de fotografías de la tapa:

Arriba-derecha y abajo-izquierda © Griselda Molina

Arriba-izquierda © Monty Rakusen/Digital Vision/Getty Images

Abajo-derecha © Chemistry/Digital Vision/Getty Images.

Créditos de la traducción:

Torres Asociados Limitada

Originalmente publicado por OECD en inglés, bajo el título:

OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014

© OECD 2014

Todos los derechos reservados

© SUBDERE 2016

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para esta edición en español.

Prólogo

Con un aumento en la productividad agrícola, que ha conducido a una drástica reducción del empleo en el sector, las regiones rurales de la OCDE dependen actualmente de una amplia gama de elementos económicos dinamizadores para su crecimiento. La globalización creciente, la mejora de las comunicaciones y la reducción de los costos de transporte son factores adicionales de impulso del cambio económico en las áreas rurales. Las políticas tradicionales de subsidio a la agricultura no han tenido la capacidad para aprovechar el potencial de estos elementos económicos dinamizadores. En 2006, la OCDE publicó un informe temático *The New Rural Paradigm: Policies and Governance* (El Nuevo Paradigma Rural: Políticas y Gobernanza), que busca explicar el actual giro en las políticas de desarrollo rural en respuesta a estos importantes cambios económicos y a la necesidad de contar con un nuevo enfoque de gobernanza.

Las políticas para desarrollar las áreas rurales están comenzando a tomar en cuenta la diversidad de elementos económicos dinamizadores al igual que los diversos tipos de áreas rurales. En conjunto, estas áreas enfrentan un contexto desfavorable vinculado a la emigración, al envejecimiento, a una base de conocimientos más baja y a la disminución de la productividad media del trabajo, todo lo cual reduce la masa crítica necesaria para proporcionar servicios públicos eficaces, infraestructuras y desarrollo de negocios, creando así un círculo vicioso. Sin embargo son muchas las áreas rurales que han sabido aprovechar las oportunidades y tomar ventaja de los activos que disponen, tales como su localización, sus recursos naturales y culturales y su capital social. El éxito de estas áreas rurales dinámicas es evidente en las estadísticas regionales.

La promoción del desarrollo rural plantea numerosos retos a la gobernanza y la formulación de políticas debido a que exige coordinación entre distintos sectores, en distintos niveles gubernamentales, y entre actores públicos y privados. Los países de la OCDE, por lo tanto, han experimentado un cambio de paradigma en sus enfoques para adaptarse a estos importantes desafíos. Las características que mejor definen este cambio son el enfoque centrado en los territorios más que en los sectores y en las inversiones más que en los subsidios.

El carácter multidisciplinario del desarrollo rural ha contribuido a la falta de marcos analíticos integrales para analizar y evaluar los enfoques territoriales multisectoriales y basados en el territorio. Para reducir esta brecha de conocimiento, la OCDE colabora con otras partes interesadas de todo el mundo. Su labor en el ámbito del desarrollo rural se intensificó con la creación del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial (TDPC por su sigla en inglés), en 1999, y de su Grupo de Trabajo sobre Política Territorial en Áreas rurales. Estas instancias brindan a los gobiernos un foro para el debate del desarrollo regional y rural. A principios de 2006, bajo la dirección del TDPC, la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV) lanzó una serie de estudios sobre política rural en distintos países de la OCDE, tal como éste en Chile, para profundizar el conocimiento internacional en este ámbito.

El documento fue originalmente publicado por la OCDE, en el año 2014, en inglés; ésta publicación corresponde a la traducción al español de dicha versión.

Reconocimientos

Este estudio fue elaborado por el Directorate of Public Governance and Territorial Development (GOV o Dirección de Gobierno y Desarrollo Territorial) de la OCDE, en colaboración con el Gobierno de Chile. La OCDE desea agradecer a las autoridades chilenas, a nivel nacional y subnacional, por su cooperación y apoyo durante el proceso de revisión, particularmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, por su apoyo técnico y financiero y al Ministerio de Agricultura de Chile por su apoyo técnico. La OCDE también desea agradecer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al Ministerio del Medio Ambiente, al Ministerio de Obras Públicas, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Energía, al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), al Ministerio de Minería, al Ministerio de Salud, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) por su activa participación en este estudio.

La Secretaría desea reconocer a los colegas revisores que cooperaron con este estudio: Gavin Forrest, del Ministerio de Industrias Primarias de Nueva Zelanda, y Joan Noguera, director del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia, en España, además de la contribución de David McGranahan como experto internacional del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

El estudio fue dirigido por Joaquim Oliveira Martins (Jefe de la División de Políticas de Desarrollo Regional) y Enrique Garcilazo (Jefe del Programa de Desarrollo Rural y Regional). El estudio fue coordinado y redactado por Enrique Garcilazo y Betty-Ann Bryce, de la Secretaría de la OCDE. Además, contó con comentarios y aportes de Mario Marcel, Subdirector de la Dirección de Gobernanza Pública y Territorial de la OCDE y de David Bartolini y Raffaele Trapasso. También contribuyeron de manera externa: David Freshwater, catedrático de la Universidad de Kentucky, y Carlos Icaza Lara, consultor internacional. La preparación del estudio para su publicación fue realizada por Erin Byrne, Ulrike Chaplar, Jennifer Kilbourne, Gemma Nellies, Jennifer Allain y Kate Lancaster.

Índice de Contenidos

Resumen ejecutivo	9
Evaluación y recomendaciones	11
Capítulo 1. Perfil del Chile rural	27
Redefinición de lo rural en Chile.....	28
Condiciones marco para el desarrollo rural en Chile	41
¿Qué es “rural” en Chile?.....	54
Evaluación del desempeño de las regiones chilenas	64
Desarrollo inclusivo y sostenible en áreas rurales.....	71
Conclusiones	78
Notas	78
Bibliografía.....	79
Anexo 1.A1. La gobernanza y las funciones a nivel subnacional en Chile	80
Anexo 1.A2. Redes regionales y la tipología ampliada de la OCDE	81
Redes regionales	81
Tipología ampliada de la OCDE.....	81
Anexo 1.A3. Definición de las áreas funcionales urbanas de la OCDE	83
Capítulo 2. Hacia una política rural moderna para Chile	84
Introducción	85
La economía rural y el desarrollo económico	87
Un enfoque moderno a las políticas rurales en los países de la OCDE	94
El Nuevo Paradigma Rural (NPR).....	104
Políticas rurales en Chile y su potencial	112
Conclusiones	147
Notas	152
Bibliografía.....	153
Capítulo 3. Desafíos institucionales para una política rural integral en Chile	154
Introducción	155
El desafío de articular las políticas rurales en Chile.....	155
Avanzando hacia políticas de desarrollo rural integral.....	163
Fortalecimiento de los enfoques basados en el territorio	176
El fuerte centralismo del sistema administrativo chileno frena la implementación de respuestas territoriales para los desafíos del desarrollo rural	176
Conclusiones	195
Notas	197
Bibliografía.....	199
Anexo 3.A.1.	201

Tablas

Tabla 1.1. Clasificación de las provincias chilenas según la tipología de la OCDE.....	29
Tabla 1.2. Áreas Funcionales Urbanas en los países miembros de la OCDE.....	36
Tabla 1.3. Proporción de la población de Chile viviendo en áreas rurales, 2012.....	32
Tabla 1.4. Clasificación de comunas por medio de tres fases según la definición corregida.....	68
Tabla 1.5. Patrones de uso de suelo, 2003.....	47
Tabla 1.6. Crecimiento de la población en las comunas chilenas según la definición corregida, 2002-2012.....	58
Tabla 1.7. Crecimiento de la población en las comunas rurales chilenas según tamaño de la población, 2002-2012.....	59
Tabla 1.8. Crecimiento de la población en las comunas rurales chilenas según densidad de la población, 2002-2012.....	59
Tabla 1.9. Crecimiento y densidad de la población entre las regiones tipo TL3 de la OCDE, 1995-2009.....	60
Tabla 1.10. Proporción de trabajadores según actividad económica de acuerdo con la definición corregida y la definición oficial de áreas urbanas y rurales, 2013.....	62
Tabla 1.11. Proporción de trabajadores según actividad económica como porcentaje del empleo total en áreas urbanas y rurales, 2013.....	63
Tabla 1.12. Desempeño del crecimiento de las regiones chilenas tipo TL2 en su PIB per cápita según grado de ruralidad.....	69
Tabla 1.13. Tasas de pobreza en comunas rurales y urbanas según la definición corregida 1, 2013.....	72
Tabla 1.14. Tasas de pobreza en comunas rurales y urbanas según la definición corregida 2, 2013.....	73
Tabla 1.15. Indicadores del mercado laboral en comunas rurales y urbanas según la definición corregida, 2013.....	73
Tabla 1.A1.1. Resumen de unidades territoriales, gobernanza y principales funciones a nivel subnacional.....	80
Tabla 2.1. Factores de crecimiento y cuellos de botella priorizados según su presencia en los casos de estudio.....	97
Tabla 2.2. El Nuevo Paradigma Rural.....	104
Tabla 2.3. Pilares de las políticas modernas de desarrollo rural.....	114
Tabla 2.4. Oportunidades de desarrollo en los principales sectores económicos en Chile rural.....	137
Tabla 2.5. Aprovechando el potencial de crecimiento en las regiones chilenas.....	138
Tabla 2.6. Participación del sector privado en infraestructura, como % del PIB.....	144
Tabla 3.1. Proporción de propiedades exentas del impuesto territorial en comunas con menos de 15.000 habitantes, 2012.....	185
Tabla 3.A1.1. Entidades gubernamentales y principales atribuciones de las unidades administrativas subnacionales de Chile.....	201

Figuras

Figura 1.1. Proporción de la población por tipo de región clasificada según la tipología de la OCDE.....	30
Figura 1.2. Ubicación de las Áreas Funcionales Urbanas en Chile.....	35
Figura 1.3. Clasificación de comunas según la primera definición corregida.....	39
Figura 1.4. Clasificación de comunas según la segunda definición corregida.....	40
Figura 1.5. El Índice para una Vida Mejor de la OCDE muestra una imagen mezclada.....	41
Figura 1.6. Producto potencial y brecha de producto.....	42
Figura 1.7. Empleo y valor agregado en la agricultura.....	43
Figura 1.8. Cantidad promedio de habitantes por comuna en la OCDE, 2012.....	45

Figura 1.9. Superficie comunal promedio en la OCDE, 2012.....	45
Figura 1.10. Superficie de los países miembros de la OCDE, 2010	46
Figura 1.11. Población en los países miembros de la OCDE, 2010.....	47
Figura 1.12. Densidad de la población en los países miembros de la OCDE, 2010.....	48
Figura 1.13. Concentración demográfica y de actividad económica en las regiones TL2 de la OCDE, 2010... 49	49
Figura 1.14. Índice de proporción de concentración del PIB en la población, 2010.....	49
Figura 1.15. Cambio en la concentración del PIB y patrones de asentamiento en Chile y en los países de la OCDE, 1995-2011.....	50
Figura 1.16. Desigualdad geográfica y entre personas en las regiones TL2 en los países de la OCDE, 2009... 51	51
Figura 1.17. Índice de Gini de desigualdad del PIB per cápita en la OCDE y países con participación mejorada, 2011	51
Figura 1.18. Cambio en el Índice de Gini de desigualdad del PIB per cápita en los países de la OCDE, 1995-2010.....	52
Figura 1.19. PIB per cápita en las regiones TL2 de Chile y simulación de la desigualdad en el PIB per cápita, 1995 y 2011.....	53
Figura 1.20. Proporción de la población nacional viviendo en regiones predominantemente rurales, 2012.....	54
Figura 1.21. Proporciones de densidad de la población y dependencia de los jóvenes en las regiones TL3 de Chile, 2012.....	55
Figura 1.22. Proporciones de densidad de la población y dependencia de los adultos mayores en las regiones TL3 de Chile, 2012.....	56
Figura 1.23. Densidad de la población y crecimiento de la población en los tipos de regiones TL3 de Chile, 1995-2012	56
Figura 1.24. Crecimiento de la población en los tipos de regiones TL3 de Chile, 1995-2012	57
Figura 1.25. Distribución de comunas en Chile priorizadas según su densidad poblacional, 2012	58
Figura 1.26. Especialización y cambios en la especialización en cuatro sectores en las regiones TL2 de Chile, 2008-2011	61
Figura 1.27. PIB per cápita inicial y tasas de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en regiones predominantemente urbanas y rurales, 1995-2009	65
Figura 1.28. Crecimiento del PIB per cápita y crecimiento de la productividad laboral en los tipos de regiones de la OCDE, 1995-2009.....	65
Figura 1.29. Tendencias de crecimiento en regiones predominantemente rurales, 1995-2009	66
Figura 1.30. Crecimiento del PIB per cápita y densidad de la población en las regiones TL2 de Chile, 1995-2011.....	67
Figura 1.31. Crecimiento del PIB per cápita y grado de ruralidad en las regiones TL2 de Chile, 1995-2011.....	67
Figura 1.32. Contribución al crecimiento nacional de las regiones TL2 en Chile, 1995-2011	71
Figura 1.33. Contribución al crecimiento nacional de las regiones TL2 en Chile antes y durante la crisis, 1995-2011	72
Figura 1.34. Tasas de desempleo y empleo en las regiones TL2 de Chile, 2012.....	74
Figura 1.35. Producción de actividades primarias en las regiones de Chile	75
Figura 1.36. Cambios en el uso de suelo en Chile, 1976-2007	75
Figura 1.37. Distribución geográfica y actividad sectorial de las zonas contaminadas en Chile, 2011.....	76
Figura 1.38. Áreas protegidas en Chile	77
Figura 1.A2.1. Metodología usada para la tipología ampliada.....	81
Figura 1.A3.1. Procedimiento para definir las Áreas Funcionales Urbanas en los países de la OCDE.....	83
Figura 2.1. Tres tipos de regiones rurales en Chile	88
Figura 2.2. Las formas del capital.....	91
Figura 2.3. Proporción de población rural nacional y PIB per cápita en los países de la OCDE	95
Figura 2.4. Proporción de la población nacional en Áreas Funcionales Urbanas y el PIB per cápita en los países de la OCDE.....	96
Figura 2.5. Las definiciones oficiales del concepto “rural” en los Estados Unidos.....	108
Figura 2.6. Matriz de la OCDE para el análisis de políticas rurales.....	110
Figura 2.7. Producción agrícola en regiones chilenas	115

Figura 2.8. Exportaciones de acuicultura y pesca, 2000-2012 (millones de USD).....	118
Figura 2.9. Distribución de bosques en las regiones TL2 de Chile	121
Figura 2.10. El sector minero en Chile, 2012	123
Figura 2.11. Consumo de agua y energía en la industria minera en Chile, 2012-2020	124
Figura 2.12. Recursos hídricos disponibles en las regiones de Chile	132
Figura 2.13. Jerarquía actual de la programación urbana en Chile	141
Figura 3.1. Ingresos por impuestos gubernamentales subcentrales	176
Figura 3.2. Evolución de la inversión pública sectorial y subnacional en Chile	178

Cuadros

Cuadro 1.1. Tipología regional de la OCDE	29
Cuadro 1.2. Tipología regional ampliada de la OCDE	31
Cuadro 1.3. Metodología para definir las áreas funcionales urbanas.....	32
Cuadro 1.4. Mercados laborales locales en la zona atlántica de Canadá.....	68
Cuadro 1.5. Contribuciones de las regiones al crecimiento agregado en la OCDE	70
Cuadro 2.1. Hallazgos clave de recientes estudios de la OCDE sobre políticas urbanas y rurales en Chile.....	86
Cuadro 2.2. Los vínculos urbanos y rurales varían entre los distintos tipos de regiones	89
Cuadro 2.3. Una extensión del modelo de las Etapas de Crecimiento de Rostow	93
Cuadro 2.4. Factores endógenos impulsores del crecimiento regional	98
Cuadro 2.5. Apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas en Nueva Zelanda	101
Cuadro 2.6. Proximidad a las ciudades y crecimiento económico.....	107
Cuadro 2.7. Agricultura de tiempo parcial.....	116
Cuadro 2.8. Los bosques nativos y la sostenibilidad económica en Chile	122
Cuadro 2.9. La gobernanza del turismo en Chile y la Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020	126
Cuadro 2.10. Vinculando la energía renovable al desarrollo rural.....	129
Cuadro 2.11. El manejo del agua en Chile	133
Cuadro 2.12. Participación de instituciones públicas chilenas en la política hídrica	132
Cuadro 2.13. Consejo de Ministros para la Sustentabilidad	136
Cuadro 2.14. Complementariedad de las políticas.....	137
Cuadro 2.15. Regulación del uso de suelo.....	142
Cuadro 2.16. Consecuencias involuntarias de políticas sectoriales	147
Cuadro 3.1. Algunos ejemplos de programas y convenios interinstitucionales de desarrollo rural.....	162
Cuadro 3.2. El Programa Nacional de Política Rural y el Comité de Política Rural en Finlandia	165
Cuadro 3.3. El lugar de las políticas rurales al interior del gobierno en los países de la OCDE	168
Cuadro 3.4. El Comité de Ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorio (CICYT)	170
Cuadro 3.5. Reorganización de las agencias públicas de desarrollo regional en Suecia	170
Cuadro 3.6. Comprobación rural en el Reino Unido y Canadá.....	171
Cuadro 3.7. Convenios de programación	174
Cuadro 3.8. Consolidando las agencias del gobierno central en las regiones: La ALKU de Finlandia	175
Cuadro 3.9. Principios para la inversión pública.....	179
Cuadro 3.10. El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)	182
Cuadro 3.11. La energía renovable como fuente de recursos financieros para municipios pequeños en España	186
Cuadro 3.12. Formas innovadoras para la prestación de servicios públicos en áreas rurales.....	190
Cuadro 3.13. La Estrategia Micro-Regiones en México	191

Resumen ejecutivo

Principales hallazgos

La definición actual de “rural” ya no refleja las realidades económicas de Chile ...

En las últimas décadas, Chile ha experimentado un crecimiento económico y un progreso social significativos. Una gran parte del ingreso nacional y de las exportaciones está asociada al sector primario, en particular a la minería, pero también a la agricultura, a la actividad forestal y a la pesca. Sin embargo, se ha puesto poca atención en proporcionar un contexto más favorable para estas industrias a nivel regional. La peculiar geografía de Chile hace que las actividades económicas y los patrones de asentamiento se concentren en unas pocas áreas geográficas, contribuyendo a que existan muy altos niveles de desigualdad entre las regiones. Más de la mitad de las regiones chilenas con altos grados de ruralidad registran un PIB per cápita inferior al 75% del promedio nacional. Para resolver este problema, es necesario cambiar el enfoque actual de la política rural, que lleva a que las regiones rezagadas dependan de programas sociales y políticas agrícolas o de otros sectores, remplazándolo por un programa más amplio e integral de desarrollo rural. Además, la actual definición de las áreas rurales en Chile no es adecuada a una economía rural moderna. En la economía rural moderna cobran importancia consideraciones como el reconocimiento del peso de las interacciones entre lo urbano y lo rural, la necesidad de diferenciar los distintos tipos de áreas rurales así como, su corolario reconocimiento y definición de los múltiples tipos de áreas rurales.

Chile actualmente tiene un programa rural pero carece de una política rural ...

Actualmente, Chile carece de una política rural explícita y formal, como las que comúnmente existen en otros países de la OCDE; es decir, no existe un enfoque territorial integral para el desarrollo de las regiones rurales del país. En contraste, tiene una serie de políticas sectoriales para aquellas actividades que más comúnmente desarrolladas en las áreas rurales, principalmente actividades basadas en la extracción de recursos naturales y en la agricultura, así como algunas medidas específicas para la prestación de servicios públicos en áreas rurales. No existe una acción coordinada en las áreas rurales centrada sobre las necesidades de las comunidades rurales desde la perspectiva del desarrollo sostenible – garantizando que las áreas rurales puedan continuar ofreciendo riqueza a la vez que busquen lograr su sostenibilidad general. Más aun, dado el énfasis del enfoque actual, que asocia lo rural con áreas rezagadas, las políticas rurales en práctica hacen particular hincapié en proporcionar subsidios a aquellos que estén desfavorecidos, no con el objetivo de que usen ese apoyo para mejorar su condición, sino más bien buscando una mayor cohesión social.

Los gobiernos subnacionales tienen una autonomía limitada ...

Chile tiene un gobierno altamente centralizado, en el que la mayoría del diseño y de la implementación de las políticas se definen desde el estado central. En este contexto, las políticas de desarrollo rural han sido diseñadas con un enfoque desde arriba hacia abajo, a veces sin la debida consideración de las particularidades, prioridades y realidades territoriales. La gran cantidad de actores públicos nacionales involucrados en el desarrollo rural genera un alto grado de fragmentación institucional, lo que tiene como resultado la superposición de programas y fallos de coordinación en las políticas rurales. Si bien Chile ha creado una serie de comités interministeriales para lidiar con los desafíos y problemas transversales en las áreas rurales, es necesario integrar mejor las políticas de desarrollo rural para asegurar el aprovechamiento de potenciales rentabilidades a través de la complementariedad y evitar resultados contraproducentes. La limitada capacidad fiscal de los gobiernos municipales limita su capacidad de ejercer cualquier responsabilidad que les haya sido delegada. En este contexto, es importante que a dichos gobiernos se les vean transferidos recursos a la vez que una mayor delegación de atribuciones.

Recomendaciones clave

Revisar la definición actual de lo rural

- Para diseñar e implementar una política efectiva que fortalezca las áreas rurales, Chile debe formular una definición más apropiada de su territorio rural.
- La definición revisada no debería clasificar a todo el territorio como simplemente urbano o rural; sino que debería diferenciar entre distintos tipos de áreas rurales y reconocer la existencia de áreas mixtas donde existen fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural.
- Este estudio propone dos definiciones alternativas. La primera más precisa, pero más difícil de calcular requiere la disponibilidad de datos muy detallados. Ello la hace más difícil de implementar en el corto plazo. La segunda es menos precisa pero más fácil de calcular. Los datos para la segunda alternativa están fácilmente disponibles.
- El análisis usando una definición revisada para el caso de Chile revela patrones rurales que se observan comúnmente en otros países de la OCDE.

Adoptar una política de desarrollo rural moderna

- Es necesario integrar las distintas políticas sectoriales en una política rural nacional amplia y coordinada, que aborde cinco dimensiones clave: social, económica, ambiental, migratoria y gubernamental.
- La nueva política nacional debería estar basada sobre un enfoque amplio que permita a los ministerios competentes tener un rol definido en el desarrollo rural que refleje sus competencias únicas, pero que esté inserto en una estrategia general para integrar de mejor manera las acciones de la amplia gama de programas rurales.
- La política rural nacional también debería tener un enfoque más específico (que demuestre sensibilidad hacia las regiones) de la política rural, debido a la diversidad geográfica de Chile y a la presencia de regiones rurales remotas. Esto daría a una sola agencia gubernamental un conjunto de herramientas de política completo pudiendo ser aplicado de manera estrechamente coordinada, atendiendo de esta manera mejor las necesidades de las áreas rurales remotas.

Hacer del gobierno una fuerza más potente para el progreso rural

- Se requiere una institución con un claro rol de liderazgo en temas rurales para integrar mejor las políticas rurales nacionales y actualizar el concepto de desarrollo rural en todos los niveles.
- El incremento de ingresos propios en municipalidades rurales, por ejemplo, a través de la reducción o eliminación progresiva de las exoneraciones al impuesto a la propiedad y de hacer cumplir el pago de patentes empresariales al municipio, puede ayudar a los gobiernos locales a cumplir con las responsabilidades que les han sido delegadas.
- La incorporación de variables adicionales en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que consideren el costo de la prestación de servicios públicos en áreas escasamente pobladas, durante la etapa de evaluación ex ante de rentabilidad social, puede contribuir a reducir las desventajas de las localidades rurales al momento de competir por recursos del FNDR.

Evaluación y recomendaciones

En las últimas décadas, Chile ha experimentado un crecimiento económico significativo como acompañado de las reformas democráticas y de una mayor apertura de la economía a los mercados globales. Mucho de este crecimiento económico ha surgido por la habilidad por parte de las empresas extractivas y los procesadores de la primera etapa de estos recursos. Estas industrias, esencialmente rurales, apoyan el desarrollo urbano y los esfuerzos del gobierno por mejorar las condiciones sociales de los chilenos. Sin embargo, la habilidad del gobierno para garantizar un crecimiento adicional en las industrias primarias y para proporcionar una mejor calidad de vida en todas partes del territorio nacional se ve limitada por la falta de una política nacional amplia para el desarrollo rural.

Un problema significativo es el actual enfoque para definir lo rural, que subestima seriamente la proporción de la población y de la actividad económica que se da en las áreas rurales. El problema es agravado por la creencia de que la política rural debe restringirse a ayudar a los desfavorecidos que viven en territorios rurales usando una definición muy restringida, en lugar de apoyar los esfuerzos de los habitantes y de las empresas rurales por ser más productivos.

En una democracia industrial moderna, las regiones rurales deberían tener un importante rol en su complementariedad con las regiones urbanas. Esto significa que la vía de desarrollo para la mayoría de las regiones rurales no es que se conviertan en una metrópolis urbana, sino que sean, para los mercados nacionales e internacionales, proveedoras de bienes y servicios que se producen mejor en un entorno rural. Sin embargo, el rol de las regiones rurales evoluciona junto con la del conjunto de la economía nacional a través de las diferentes etapas de desarrollo. Por esta razón, es importante comprender los diferentes tipos de territorios rurales.

La aplicación de un enfoque más moderno para la política rural, basado en principios adoptados por los miembros de la OCDE, puede permitir a Chile aprovechar mejor sus fortalezas históricas. Este enfoque requiere tanto una nueva definición de lo rural, como también una perspectiva alternativa del rol de la política rural. Dicho enfoque debe ser centrado en inversiones y en reestructurar la manera en que las políticas gubernamentales son elaboradas e implementadas para sacarle mayor partido al potencial subutilizado y en relación con este último punto, Chile debería considerar adaptar el actual marco político regional, delegando responsabilidades y recursos a nivel local y mejorando la integración de las políticas urbanas y rurales para facilitar una mejor coordinación.

Evaluación

Evaluación de los desafíos clave en Chile

La economía de Chile ha tenido un buen desempeño, pero podría ser mejor...

Dentro de la OCDE, a nivel nacional Chile es claramente un país con un buen desempeño. Sin embargo, su sólido desempeño macroeconómico, ha causado que no se focalice lo suficiente en las marcadas diferencias en cuanto a desempeño económico y niveles de vida entre las regiones de Chile, en particular con las del Chile rural. A pesar de representar un gran parte del ingreso nacional, e incluso la mayor parte de las exportaciones, las políticas públicas han puesto poco énfasis en proporcionar un entorno

fuerte a nivel regional para soportar el sector primario, principalmente a sector minero, pero también a la agricultura, la actividad forestal y la pesca. Enfocarse en una mejor política de desarrollo rural podría fortalecer estos sectores y combatir desventajas sociales tales como: logro educacional, estado de salud, nivel de pobreza, calidad de vivienda y esperanza de vida. Dichas desventajas sociales, han incrementado brechas de desigualdad y exclusión social, particular en el Chile rural.

En las últimas décadas, Chile ha experimentado un importante proceso de modernización, que ha conducido a una mayor prosperidad económica y a una reducción de la pobreza. El ingreso per cápita subió a más del doble en 20 años, llegando a ser el más alto de América Latina. Chile se beneficia de una política fiscal prudente y de un marco fuerte para el control de la inflación. Todas estas características han sido bien reconocidas por las agencias calificadoras independientes. El sector financiero es sano. Además, el gobierno ha buscado ampliar la base productiva de la economía y; potenciar el emprendimiento y la innovación a través de inversiones en educación y la reducción de barreras de entrada para diversos productos.

La apertura de la economía fue impulsada mayoritariamente por los sectores basados en los recursos naturales. La pequeña economía chilena, basada en la extracción de recursos naturales experimentó un profundo cambio de política pasando de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo abierto exportador. Una serie de reformas comerciales, conjugadas a condiciones internacionales favorables, tales como altos precios del cobre, aumentó la proporción de exportaciones en relación a las importaciones en el PIB desde el 45,7% entre los años 1976 a 1984 hasta el 60,3% entre 1995 y 2002. La apertura de actividades productivas relacionadas con el comercio permitió el auge de nuevas industrias, muchas de ellas basadas en el procesamiento de bienes primarios, tales como los provenientes del sector agroalimentario. Las actividades primarias y las de primera etapa de procesamiento han sido el motor de una parte importante de las exportaciones totales. La economía chilena es altamente dependiente de los recursos naturales. Chile produce casi un tercio de la producción mundial de cobre, el cual representa más de la mitad del total de las exportaciones del país. Además, es también el segundo productor mundial de salmón y el cuarto mayor exportador de vinos.

A pesar de estos avances positivos, el proceso de modernización está lejos de estar terminado. La economía de Chile necesita inyectar más dinamismo para mantener una perspectiva positiva a mediano y largo plazo. Además de avanzar en una serie de áreas clave, tales como el fortalecimiento del crecimiento verde, la inclusión en el mercado laboral, el emprendimiento y la innovación (OCDE, 2013a), las regiones requieren continuar avanzando para abrir oportunidades de crecimiento en sus territorios. El crecimiento nacional se verá fortalecido a medida que avanza el país, por ejemplo, en su marco de política urbana (OCDE, 2013b), en su enfoque territorial para la adaptación de las distintas políticas públicas a las características específicas y variadas de las diferentes regiones chilenas (OCDE, 2009) y, finalmente, en mejorar las perspectivas de las áreas rurales. Se necesita cambiar el enfoque actual de la política rural, que lleva a que las regiones rezagadas dependan de programas sociales y políticas agrícolas o de otros sectores, hacia un programa más amplio e integral de desarrollo rural.

Pese a las buenas condiciones generales, persisten importantes debilidades en las regiones...

En Chile, la reducción general de la pobreza todavía esconde altos niveles de desigualdad. Contrariamente a lo que generalmente se cree, el alto nivel de desigualdad de Chile no es solo impulsado por el fuerte crecimiento de Santiago y las regiones especializadas en actividades mineras (Antofagasta y Tarapacá), sino también por el bajo desempeño de una serie de regiones con poca densidad poblacional. Actualmente, en más de la mitad de las regiones chilenas –Araucanía, Los Lagos, Maule, Biobío, Aysén, Coquimbo y Valparaíso- el PIB per cápita es inferior al 75% del promedio nacional. La aplicación de una simulación del coeficiente Gini para Chile, excluyendo las regiones sobresalientes de Antofagasta y Tarapacá, revela que la desigualdad de todas maneras sería significativamente más alta (0,22) que el promedio para los países de la OCDE.

La desigualdad entre las personas está altamente asociada a la desigualdad en el territorio. Pese a que el proceso de desarrollo nacional crea desequilibrios regionales, debido a que algunos territorios tienen mayor potencial de crecimiento que otros, un nivel excesivo de desequilibrios sugiere que algunas regiones así como las personas que habitan en ellas puedan carecer de un acceso adecuado a bienes y servicios públicos; y a oportunidades económicas. El enfoque actual de las políticas regionales, aborda estos desequilibrios espaciales mediante mecanismos de compensación que redistribuyen recursos. Tal como se analizará en el Capítulo 2, muchos países miembros de la OCDE han abandonado ya el uso de las políticas regionales como mecanismos de compensación. La mutación en las políticas regionales se ha dado hacia un marco distinto que percibe dichas políticas como herramientas estratégicas permitiendo adaptar las políticas e inversiones a las necesidades de cada región, con la finalidad de facilitar el desarrollo de cada lugar.

Existe una alta concentración en los patrones de asentamiento y en la actividad económica en Chile...

La peculiar geografía de Chile presenta tanto desafíos como beneficios. Chile tiene más de 4.300 kilómetros de longitud, pero un ancho que no sobrepasa los 486 kilómetros y con un promedio de 177 kilómetros. Esto presenta un desafío para desarrollar y administrar las conexiones entre las personas, empresas y regiones a lo largo del país, así como para proporcionar bienes y servicios en todo el territorio, especialmente en las zonas remotas. Además, la accesibilidad a, y la conectividad con los mercados internacionales también representa un desafío para muchas regiones. En comparación con otros países de América Latina, el carácter remoto de Chile y su peculiar geografía no han sido un cuello de botella tan grande para el desarrollo. La estabilidad y resiliencia macroeconómica han permitido a Chile atraer capital extranjero, y actividad empresarial de países vecinos, que también sufren de una escasa conectividad internacional similar, resultando en la generación de fuerte actividad económica.

La geografía de Chile hace que las actividades económicas y los patrones de asentamiento se concentren en unas pocas áreas geográficas. La geografía de Chile, que refleja la presencia de la tierra desértica en el norte, de terreno montañoso a lo largo del país y de hielo en el sur, concentrando de esta manera las actividades económicas y patrones de asentamiento en unas pocas áreas geográficas. Según el índice de concentración geográfica, la concentración demográfica en Chile (61) es casi el doble del promedio de la OCDE (32) y sólo es superado por Islandia (62). De hecho, casi la mitad de la población chilena vive en Santiago y casi el 60% habita en Santiago y en la Región del Biobío. De manera similar, la actividad económica está altamente concentrada en Chile, registrando el nivel más alto de concentración geográfica del PIB entre los países de la OCDE.

Evaluación de la definición oficial de lo rural y la realidad rural actual

La definición actual en Chile debe adaptarse a rápidos cambios en las regiones urbanas y rurales...

Como resultado de las restricciones geográficas, las áreas rurales en Chile poseen una variedad de características y desafíos económicos propias, además del proceso acelerado de transformación estructural y de modernización vivido por en todo el país. Dicho proceso trae consigo cambios en las realidades de las áreas urbanas y rurales y en las relaciones entre ellas a un ritmo muy acelerado. La definición oficial para clasificar las áreas urbanas y rurales se debe adaptar a estos cambios con la finalidad de asegurar que la implementación de políticas sea efectiva y aborde los problemas correctos. En este ámbito, la OCDE ha avanzado en los últimos años en su metodología para clasificar las áreas urbanas y rurales.

Es posible mejorar la definición oficial de Chile para delimitar las áreas urbanas y rurales. La definición ha sido creada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y divide a las localidades entre las urbanas y rurales. Se consideran como localidades urbanas aquellas localidades que alberguen (o donde residan) más de 2.000 habitantes, o aquellas que tengan una población de entre 1.001 y 2.000 personas cuando

el 50% o más de la población económicamente activa está involucrada en actividades productivas en los sectores secundarios o terciarios.¹ Como caso especial, los centros de turismo y recreación, que tienen al menos 250 viviendas aglomeradas, pero que no alcanzan el estándar de población requerido pueden también ser clasificados como urbanos. Según la definición oficial, el 87% de la población chilena vive en áreas urbanas. Existen varias características notables que emergen de esta definición:

- Todo el territorio está clasificado como urbano o rural de manera dicotómica.
- La definición se centra principalmente en las características urbanas, definiendo lo rural como residual vez definido lo urbano.
- La definición no diferencia los diferentes tipos de áreas rurales en Chile.
- La definición no puede dar cuenta de las áreas mixtas, donde se presentan fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural.

La principal deficiencia de esta definición es su incapacidad de capturar elementos básicos de una economía rural moderna, ello incluye: el reconocimiento de la importancia de las interacciones entre lo urbano y lo rural; la diferenciación entre los distintos tipos de áreas rurales; el reconocimiento y la definición de múltiples tipos de pueblos y asentamientos rurales y, finalmente, la capacidad de las áreas rurales de atraer habitantes con fuertes habilidades y capital humano -como por ejemplo aquellas áreas rurales que están emergiendo cerca de las ciudades gracias al mejoramiento de la accesibilidad y las conexiones a las TIC que atraen a habitantes altamente capacitados que quieren acceder a espacios verdes cerca de los centros urbanos.

La actual definición oficial subestima el rol relativa de lo rural en Chile...

La OCDE ha creado una taxonomía de las regiones rurales y urbanas que ha sido ampliamente adoptada y que define a las regiones de nivel TL3 (regiones pequeñas de nivel territorial 3) como siendo predominantemente urbanas (urbanas de ahora en adelante), intermedias o predominantemente rurales (rurales de ahora en adelante). Esta taxonomía, establecida en 1991, está diseñada para analizar datos espaciales internacionales comparables. Es importante reconocer que la taxonomía de la OCDE está basada en regiones que contienen una mezcla de áreas urbanas y rurales. Según la taxonomía de la OCDE, 40 de las regiones de nivel TL3 de Chile serían definidas como siendo rurales, 7 de ellas serían urbana y 7 intermedias. De acuerdo con esta taxonomía, en el 2012 el 34,6% de la población chilena habitaba en regiones rurales, el 50% en regiones urbanas y el 15% restante en regiones intermedias.

Siguiendo esta definición, Chile tiene una proporción de su población viviendo en regiones urbanas y en regiones rurales, significativamente mayor que el promedio de la OCDE. En contraste, tiene una de las más bajas proporciones de población en regiones intermedias, superando sólo a Irlanda, que no tiene ninguna región intermedia de nivel TL3. Esta alta proporción concomitante de lo urbano y lo rural refleja tanto el alto nivel de concentración espacial como también la vasta superficie geográfica de Chile.

Recientemente, la OCDE, en colaboración con la Comisión Europea, ha desarrollado un nuevo enfoque para clasificar las Áreas Funcionales Urbanas (AFU). Estas regiones metropolitanas también están compuestas por territorios urbanos y rurales. La metodología diferencia entre regiones metropolitanas de distintos tamaños, proporcionando nuevas herramientas para comprender mejor las dinámicas urbanas y rurales de regiones de diferentes tamaños. Este nuevo enfoque ofrece una mejor manera de identificar el rol relativo de las regiones urbanas y rurales en Chile, pero da mayor peso a lo urbano.

La definición de las AFUs y la taxonomía regional original de la OCDE se basan en dos metodologías diferentes y miden distintas realidades. La primera captura la integración de los territorios urbanos y rurales en un solo mercado laboral local sobre la base de patrones de traslado. Incluye tanto un centro urbano como una zona periurbana que contienen fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural. En

contraste, la taxonomía regional tiene su base en las fronteras administrativas y captura el contexto más amplio en el cual se da el desarrollo urbano y rural. Las regiones predominantemente rurales pueden contener centros urbanos si la proporción de la población que vive fuera del centro urbano excede el 50%. Cada definición transmite información diferente.

A pesar de las diferentes dimensiones que miden ambas definiciones, la proporción de la población nacional que reside en áreas rurales difiere significativamente de los resultados proporcionados por la definición oficial de Chile.

Proporción de la población nacional de Chile residente en áreas rurales, 2012

		Proporción de la población nacional en 2012
Definición Oficial	Áreas rurales	13,1%
OCDE tipología TL3	Predominantemente rural	34,6%
AFU (OCDE)	Áreas rurales fuera de la AFU	26,8%

Evaluación de las políticas rurales actuales de Chile

Chile tiene actualmente un programa rural pero carece de una política rural...

Actualmente, Chile carece de una política rural formal en el sentido utilizado por la OCDE –es decir, con un enfoque territorial integral para el desarrollo de las regiones rurales de un país. Chile tiene un conjunto de políticas sectoriales para aquellos sectores más comúnmente desarrollados en las áreas rurales, actividades basadas en la extracción y transformación primaria de recursos naturales, y tiene políticas específicas para la prestación de servicios públicos en áreas rurales. Esto sugiere que Chile ya tiene en operación muchos de los componentes necesarios para una política rural. Sin embargo, la integración de las diversas políticas sectoriales en una sola política rural amplia e integral es complicada debido a la actual distinción que se hace en Chile entre las empresas que tienen un tamaño comercial y están plenamente integradas en los mercados nacional e internacional y las pequeñas empresas, posiblemente de semi-subsistencia, débilmente integradas a los mercados. Sólo estas últimas son vistas actualmente como objetivos para una política rural.

Hoy en día, sólo los asentamientos más pequeños en regiones escasamente pobladas son considerados como rurales. No es de sorprender que los niveles de pobreza en las áreas rurales, según esta definición oficial, sean significativamente más altos que bajo cualquier definición corregida que considere aspectos más amplios de la ruralidad. La política rural en este contexto incluye en parte los subsidios para compensar bajos ingresos del mercado y en parte el apoyo para ayudar a estas personas y empresas a ser más competitivas. Si bien existen fuertes políticas sectoriales para apoyar a las empresas comerciales más grandes que se ubican en un territorio rural, éstas no están actualmente categorizadas como siendo parte de una política rural. Ello dificulta la articulación o el desarrollo coherente de metas comunes y; la coordinación de acciones y estrategias de los diferentes ministerios y agencias públicas que intervienen en las áreas rurales.

El actual enfoque rural se basa mayoritariamente en la compensación de las zonas rezagadas...

Debido a que la definición conceptual de lo rural adoptada por Chile abarca solamente aquellos lugares, empresas y viviendas que requieren intervenciones específicas para conectarlos mejor con los mercados y el territorio urbano, se asocia lo rural con desventaja. En consecuencia, la política rural se

enfoca en proporcionar recursos para las empresas y viviendas priorizadas con la finalidad de mejorar sus capacidades y su integración. En el caso de las empresas, esto implica realizar inversiones para incrementar la producción con la finalidad de alcanzar un tamaño comercial mínimo. En el caso de las viviendas, implica mejorar las capacidades de sus habitantes, ya sea para aumentar sus oportunidades de empleo local o para trasladarse a otra región donde el empleo sea más abundante o atractivo.

Debido al rol dominante que tienen en la economía nacional las grandes empresas exportadoras ubicadas en el territorio rural, este enfoque tiene costos reales para la economía y la sociedad chilena. Esto es, de muchas maneras, un ejemplo particularmente fuerte del viejo paradigma del desarrollo rural basado en la provisión de subsidios a quienes están en desventaja, no porque exista una gran expectativa de que vayan a poder usar el apoyo para mejorar su condición, sino más bien la política se basa en conseguir una mayor cohesión social.

Los altos niveles de desigualdad y exclusión social son problemas significativos en Chile y un lastre para el desarrollo. Existen tres categorías distintas de personas que se ven afectadas por la falta de oportunidades de ingreso –los pobres urbanos, los pobres rurales y los pueblos originarios. Las causas subyacentes de su desventaja difieren de manera significativa y las políticas para mejorar su condición deberán necesariamente ser distintas debido a estas diferencias de circunstancias. Los problemas de los pobres urbanos están en gran medida fuera del alcance de este informe, a excepción de que una de las mayores causas de migración de las áreas rurales hacia las urbanas se debe a un bajo estándar de vida. Una de las mejores maneras de reducir la incidencia de la pobreza urbana es la de reducir la incidencia de la pobreza rural. De manera similar, si bien existen muchas personas de ascendencia indígena en las áreas urbanas, este informe se centra en los esfuerzos para brindar mejores oportunidades a las comunidades nativas que se encuentran en el Chile rural. Una política rural integral puede abordar la importante inquietud sobre la desigualdad.

La política rural, como toda política en Chile, comienza por el gobierno nacional...

Chile ha sido históricamente un país altamente centralizado. El diseño y la implementación de las políticas se definen mayoritariamente desde el estado central. Los ministerios nacionales concentran funciones estratégicas, proponiendo y monitoreando políticas y normas. Al mismo tiempo, la ejecución de las políticas es mayoritariamente llevada a cabo por agencias públicas subnacionales (servicios públicos) ligadas a y dependientes administrativamente de los ministerios nacionales. A pesar de ello, dichas agencias están lideradas por un director designado y gozan de un alto grado de autonomía sobre el uso de recursos y la implementación de políticas en su jurisdicción. En este contexto, las políticas de desarrollo rural, por lo general, se diseñan a través de procesos desde arriba hacia abajo, a veces sin la debida consideración por las particularidades, prioridades y realidades territoriales (OCDE, 2009a; SUBDERE, 2013a).

Una gran cantidad de actores públicos nacionales tiene funciones en las políticas de desarrollo rural. Al igual que en muchos otros países, las políticas para las áreas rurales en Chile no son responsabilidad exclusiva de un ministerio o de un servicio público específico. El Ministerio de Agricultura y los 12 servicios públicos que operan bajo su paraguas administrativo lidian con temas relacionados con la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Dado el importante rol que ha tenido la agricultura en la economía chilena, este Ministerio y algunos servicios públicos como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) siguen teniendo un rol importante y una extendida presencia en las áreas rurales. Sin embargo, este Ministerio no supervisa ni coordina el desarrollo rural en su sentido más amplio, tampoco ejerce autoridad ni actúa en otros temas que están directamente relacionados al desarrollo rural, como por ejemplo: la pesca, el turismo rural, la energía renovable, el desarrollo económico o la lucha contra la pobreza rural. Para estos últimos, interviene una diversa gama de ministerios nacionales y servicios públicos.

Los gobiernos subnacionales tienen autonomía y mandato limitados...

En particular, la acción de las instituciones públicas en las áreas rurales está mayoritariamente segmentada y fragmentada. El dominio tradicional de la agricultura y la minería como las actividades económicas “rurales” fundamentales del campo chileno explica la dominancia de los respectivos ministerios de Agricultura y Minería. Estos ministerios adoptan agendas sectoriales en las que las áreas rurales adquieren relevancia en términos de materias primas y alimentos destinados a los mercados domésticos y de exportación. Sin embargo, no existe una acción coordinada en las áreas rurales que pueda prestar atención a las necesidades de las comunidades rurales desde la perspectiva del desarrollo sostenible, asegurando que las áreas rurales puedan continuar ofreciendo estas riquezas, a la vez que actúan hacia su sostenibilidad.

La fragmentación institucional y las fallas de coordinación a menudo tienen como resultado la superposición de programas públicos en las áreas rurales. El enfoque actual de Chile, centrado en sectores específicos, causa problemas de coordinación. Claramente, los sectores están interrelacionados. Un ejemplo importante y vigente es la competencia por el agua entre la minería y la agricultura en las regiones del norte. Este tema también involucra a los ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Obras Públicas. Si bien Chile ha creado una serie de comités interministeriales para lidiar con problemas transversales como éste, estos últimos son más difíciles de resolver por la ausencia de una política integral de desarrollo que genere un marco para manejar los conflictos.

De manera similar, los sectores de la minería, la agricultura, la actividad forestal y la pesca se concentran en un pequeño número de regiones. Estas regiones actualmente dependen de las ventajas comparativas de dichos sectores, pero deberían invertir en crear una ventaja dinámica mediante la fabricación de productos más complejos y con mayor valor agregado en sus sectores de especialización. Además, el diversificar su base productiva les ayudará a lidiar con las crisis globales y las fluctuaciones de precios y de la demanda. La evidencia internacional indica que existe una relación positiva entre la diversidad de productos exportados y el crecimiento. Los nuevos productos y servicios, para ser desarrollados de manera competitiva, a menudo explotan recursos y potencialidades intactos de los países y regiones. Los países más desarrollados han demostrado su éxito en la transformación de la producción de bienes simples en una producción de bienes más complejos y con mayor valor agregado en la cadena productiva.

Recomendaciones

Recomendación 1: Una nueva definición de lo rural

Una definición corregida identifica mejor el potencial de crecimiento y la importancia de las áreas rurales...

Para que Chile tenga una política fuerte y efectiva que pueda fortalecer las áreas rurales, es de vital importancia que primero elabore una definición más apropiada de su territorio rural. La revisión de la actual definición de qué es rural es un primer paso necesario para generar una visión coherente del desarrollo de las áreas rurales y aprovechar su potencial de crecimiento. La definición actual restringe las áreas rurales solamente a superficies con muy baja densidad de población y bajos indicadores socioeconómicos (por ejemplo, capital humano) o, puesto de manera simple, asocia lo rural con el declive económico y social. Esta definición va en contra de la significativa riqueza que actualmente se produce en estas zonas en Chile y que impulsa el crecimiento de las exportaciones.

Existen tres tipos de regiones rurales en Chile, al igual que en muchos países miembros de la OCDE, cada una con diferentes características, desafíos y necesidades en cuanto a políticas. En los tres tipos de región, el territorio rural cumple un rol complementario al de las actividades urbanas. La diferencia

clave entre ellas está en su principal fuente de dinamismo económico. En las regiones metropolitanas se encuentra claramente en las ciudades, mientras que en regiones pequeñas y remotas está en el área rural. La gran mayoría del territorio rural encaja dentro de una situación intermedia, donde los componentes urbanos y rurales de una región se encuentran mejor equilibrados en términos de capacidades y donde existen rentabilidades potenciales muy grandes que se pueden obtener a partir de la coordinación.

- Regiones rurales dentro de una región metropolitana (área funcional urbana – AFU): en este tipo de regiones, las zonas rurales se encuentran dentro del de una zona de captación del núcleo urbano y su desarrollo está plenamente integrado al de la estrategia metropolitana. Como resultado de las crecientes presiones provenientes del núcleo urbano, los principales desafíos para este tipo de regiones rurales son el de la accesibilidad a servicios dentro del AFU, la necesidad de emparejar las habilidades y competencia con la diversa gama de ofertas de empleo de las áreas metropolitanas a la amplia gama de ofertas y el manejo de la política de uso de suelo.
- Los principales desafíos en las regiones rurales adyacentes a regiones metropolitanas son: mejorar la conectividad y la accesibilidad entre los territorios metropolitanos y rurales; crear cadenas de suministro cortas relacionando a empresas urbanas y rurales; equilibrar el crecimiento de la población con la preservación de la calidad de vida y de los espacios verdes, y mejorar la provisión de bienes y servicios secundarios.
- En las regiones rurales remotas las áreas rurales dependen en gran medida de las actividades primarias del lugar. El crecimiento proviene de: potenciar áreas con ventajas absolutas y comparativas; mejorar la conectividad con los mercados para la exportación; equiparar capacidades para las necesidades de las áreas con ventaja comparativa y mejorar la prestación de servicios esenciales (que a su vez permiten el desarrollo de industrias como la turística).

La economía de Chile ha evolucionado considerablemente desde la última vez que la ruralidad fue definida. La economía está ahora en una nueva fase de desarrollo económico. Las funciones de las regiones urbanas y rurales cambian en las diversas fases del desarrollo económico. El proceso de desarrollo económico ha sido a menudo caracterizado en términos de etapas de crecimiento según las cuales una economía nacional evoluciona desde una base económica estrecha con una conectividad débil hasta una estructura compleja con mercados internos fuertes y buena integración a la economía global (Rostow, 1960; Rodrik, 2003). Esto se debe a que el desarrollo nacional se da a través de transformaciones económicas y demográficas de los territorios urbanos y rurales. Una característica importante de este proceso de crecimiento es la función evolutiva de las regiones urbanas y rurales dentro del país.

Para poder tomar en cuenta estos cambios, se sugieren dos definiciones alternativas que pueden: capturar mejor la realidad rural chilena; potenciar las sinergias con las actividades urbanas y las políticas que apuntan a las áreas urbanas; proporcionar una forma de compararse a nivel internacional al mismo tiempo que se capturan las características específicas del país y de la localidad; definir espacios mixtos y hacer una diferenciación entre los diferentes tipos de regiones rurales. Ambas opciones pueden ser usadas para clasificar las comunas administrativas según su grado de ruralidad:

- La primera opción requiere la disponibilidad de datos poblacionales a nivel de cuadrícula muy fina (1km²) a lo largo del país. Esta opción utiliza más y mejor información, aunque es más difícil de computar. Lo más importante es que requieren datos que no están actualmente disponibles a este nivel en Chile sobre el conjunto del territorio.
- La segunda opción requiere menos información. Se construye sobre la base de los datos poblacionales existentes a nivel de distrito censal dentro de las comunas. Chile cuenta actualmente los datos necesarios para esta opción. Los datos están actualmente disponibles para esta opción.

Con una definición revisada, el Chile rural cambia significativamente...

Actualmente, se puede obtener una imagen más refinada de la economía rural. Ello implica el cálculo de los datos de la encuesta nacional de empleo sobre empleo según actividad económica en las áreas urbanas y rurales, usando para ello la definición rural simplificada de la segunda opción, en la cual las comunas dentro de las AFUs son urbanas y las comunas fuera de ellas son rurales. La comparación entre dichos resultados y los datos computados en base a la definición actual permite poner en evidencia el cambio en las características de lo rural con una definición corregida. Las diferencias entre ambos resultados son marcadas:

- La participación de la economía rural en el empleo nacional llega a casi el doble, pasando de 12,7% a 22,1%.
- Menos de un cuarto de la población rural labora en actividades agrícolas, forestales o pesqueras, mientras que la gran mayoría, cerca del 60%, trabaja en actividades relacionadas a los servicios.
- Casi tres cuartos de la población rural en Chile labora en actividades no vinculadas a la agricultura, sectores de manufacturas y servicios, ofreciendo de esta forma una fuente de ingresos alternativa o complementaria a los ingresos provenientes de la agricultura.

Al examinar las dinámicas de población bajo la definición revisada, en las comunas rurales de Chile se observa una imagen similar a la de otras regiones de la OCDE. El grupo de municipalidades rurales con una densidad de población mayor a 100 habitantes por km² son las más dinámicas en cuanto a crecimiento de la población. Dichas municipalidades tienen una tasa promedio de crecimiento poblacional anual de 2,05%, casi el doble del crecimiento nacional (1,05%) y del crecimiento de las municipalidades urbanas (1,14%). Las tasas de pobreza, utilizando las definiciones revisadas varían de manera significativa, reflejando menores tasas de pobreza en las áreas rurales:

- La estimación de las tasas de pobreza utilizando la definición revisada, en base a la definición de la segunda opción arroja una menor tasa de pobreza en las áreas rurales, pasando del 15% original a 5,7%.
- La estimación de las tasas de pobreza utilizando la definición revisada, en base a la definición de la segunda opción también reduce la tasa de pobreza en las áreas rurales, a la vez que demuestra tasa de pobreza más altas y en las áreas mixtas (urbanas-rurales) que en las rurales. Bajo esta definición, la pobreza desciende del 15% al 9,2% en las áreas rurales y queda en 16% para las áreas mixtas.

Recomendación 2: Adoptar una política moderna de desarrollo rural

La política rural de Chile debe estar a la par de su avanzado nivel de desarrollo...

El notable desempeño del crecimiento de Chile en las últimas décadas ha llevado su economía a un alto nivel de desarrollo que permite una mayor flexibilidad en las políticas. La descripción de la “U invertida” de Kuznets para la curva de la desigualdad puede ser relevante para Chile. Kuznets postulaba que en las economías poco desarrolladas, las desigualdades de ingresos es baja porque la mayoría de la población es pobre. A medida que aumenta el desarrollo, la riqueza y los ingresos se concentran en un determinado número de sectores líderes y en manos de quienes se encuentran en esos sectores líderes. El resultado es un alto nivel de desigualdad de ingresos en niveles moderados de desarrollo. Pero a medida que la economía avanza, una mayor parte de la población se beneficia de su modernización y, en última instancia, con el aumento de los ingresos, la desigualdad se reduce una vez más. Si Kuznets tiene razón, Chile puede ahora darse el lujo de hacer inversiones en las áreas rurales y urbanas que permitan a todos los ciudadanos participar mejor del proceso de modernización.

La modernización de las economías conlleva a que el crecimiento pase a ser liderado por las áreas urbanas, y ya no por las áreas rurales. Las economías urbanas crecen en tamaño y comienzan a desacoplarse de las economías rurales desarrollando mercados internos que complementan las actividades rurales. La población empieza a concentrarse en las ciudades, donde los sectores de manufacturas y servicios proporcionan crecientes cantidades de ingreso y empleo menos dependiente de la producción rural, lo que a su vez tiene como resultado la diversificación de la economía garante de una mayor estabilidad de esta última. La participación de la producción rural en el PIB y en el empleo comienzan a decaer rápidamente, pese a que el volumen y el valor de la actividad rural, basada en los recursos naturales, continúa expandiéndose y su participación en las exportaciones se mantiene fuerte.

Las economías rurales se diversifican en respuesta a un incremento de los costos en áreas urbanas debido a fuerzas de aglomeración. La mayor concentración de producción y de personas en las áreas urbanas, lleva a un incremento proporcional de los costos de producción y de vivienda. Esto lleva a que algunas empresas busquen ubicaciones con menores costos en las regiones rurales. La salida de empresas de las áreas urbanas proporciona beneficios de diversificación a las regiones rurales y reduce los costos de congestión en las regiones urbanas al retener a la gente en las regiones rurales, reduciendo así los costos de las viviendas urbanas. Además, las empresas que puedan haber perdido competitividad en el ámbito urbano debido a los altos costos pueden recuperar rentabilidades positivas en una ubicación rural.

Incluso en los estados más avanzados de desarrollo, una parte considerable de la economía urbana depende de su conexión directa con las actividades rurales. En las etapas avanzadas, la mayor parte de la población y de la actividad económica se ubica en las regiones más urbanizadas. Sin embargo, las regiones urbanizadas están fuertemente acopladas a las regiones rurales a través de redes de transporte y comunicación, y una serie de intercambios mercantiles y no mercantiles. Las regiones urbanas aumentan su especialización en servicios avanzados y reducen sus actividades exportadoras. Cabe resaltar que mientras las regiones urbanas tienen grandes mercados internos o domésticos, una parte considerable de la actividad económica que se da en el ámbito urbano tiene como consumidor final un hogar o empresa rural. Por ejemplo, una empresa exportadora de Santiago actúa en representación de un procesador de frutas de una región rural. De manera similar, las casas matrices de las principales empresas mineras y forestales se encuentran en centros urbanos, pero los minerales y la madera son extraídos en áreas rurales.

La economía rural juega un rol importante en aquellos países de la OCDE con niveles más altos de PIB per cápita. El papel de la política rural evoluciona a medida que evoluciona el nivel de desarrollo del país y por ende el rol de lo rural en la economía nacional. Los países miembros de la OCDE, han en gran medida completado la transición, con la transformación de las economías de semisubsistencia en economías de mercado en la mayoría de las regiones de sus países. Dichos países se encuentran en un proceso de mejora de la integración de las regiones predominantemente rurales con una economía mayoritariamente urbana. La política rural, actúa para facilitar esta integración. Existe una relación positiva entre la proporción de la población nacional que vive en regiones predominantemente rurales en los países miembros de la OCDE y los niveles de desarrollo, indicando el rol cada vez más relevante de la economía rural en los países con niveles más altos de PIB per cápita. Para decirlo de manera simple, las regiones rurales prósperas ayudan a aumentar el promedio del PIB per cápita, mientras que las regiones rurales pobres lo reducen.

A medida que se avanza, las personas continuarán migrando de las áreas rurales hacia las ciudades mientras les sea beneficioso, a pesar de que para mucha gente las mejores oportunidades de éxito económico están en las áreas rurales, si es que ese entorno brinda empleo en empresas comercialmente viables. Chile ya depende de manera significativa de empresas que están ligadas al territorio rural para la mayor parte de sus exportaciones. Dicho fenómeno se da a pesar de no contar con una política rural efectiva. Con una política rural más efectiva, debería observarse un mejor desempeño de estas empresas y una mejor calidad de vida en las regiones rurales.

La geografía altamente diversa de Chile requiere que la política tenga un enfoque flexible...

La diversidad de situaciones que se da en las áreas rurales de Chile excede la de la mayoría de los demás países de la OCDE. La política rural requiere un enfoque flexible para hacer frente a un amplio y complejo número de problemáticas así como a las grandes diferencias geográficas y naturales de las áreas rurales. Existen al menos tres dimensiones de esta diversidad.

- La primera es la geográfica. Chile es tan largo como estrecho, lo que significa que cada región tiene una variabilidad climática considerable.
- La segunda dimensión es la densidad. Algunas regiones de Chile están dominadas por grandes centros urbanos, otras tienen centros urbanos medianos y otras tienen solo pequeños centros urbanos.
- La última dimensión es el grado de integración a la economía de mercado. Una vez más, en algunas regiones los mercados son fuertes y amplios, mientras que en otras regiones una parte significativa de la población persiste en un estado de semisubsistencia.

La construcción de una política de desarrollo rural coherente puede ayudar a abordar algunos de estos desafíos regionales y territoriales en Chile. Aunque sería una exageración decir que cada región requiere una política rural única, queda claro que cada región requiere la flexibilidad para alinear las prioridades rurales nacionales con sus necesidades regionales.

El Nuevo Paradigma Rural (NPR) ofrece un marco para diseñar una nueva política rural que cumpla con las necesidades únicas de Chile. Enfatiza la importancia de buscar oportunidades rurales que pueden ser mejor identificadas por los actores locales interesados. Los gobiernos nacionales, en alianza con un amplio conjunto de actores interesados, proporcionan apoyo a la inversión que ayuda a las economías de las regiones rurales a crecer. La aplicación exitosa del Nuevo Paradigma Rural requiere un alto nivel de coordinación a nivel de políticas y de implementación entre todos estos actores involucrados.

En Chile, los principios del NPR deben ser mejor integrados a las políticas rurales. El NPR promueve un modelo de gobernanza flexible que combina enfoques orientados a las inversiones de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba para la política rural. En comparación con las naciones de la OCDE, y también en relación al resto de países de América Latina, Chile ha adoptado una estrategia de desarrollo económico significativamente orientada hacia la economía de mercado. Al mismo tiempo, ha centralizado fuertemente su forma de gobernar, con un alto grado de autoridad concentrado en el gabinete presidencial (ver Capítulo 3). Se debe tener en cuenta estos dos atributos al diseñar las políticas públicas, incluyendo la política rural.

La adopción de una política rural matizada fortalecerá a las áreas rurales...

Debido a que la política rural involucrará inevitablemente a una gran cantidad de ministerios, el marco político debería, por un lado, dar coherencia a un entorno complejo de políticas y, por el otro, dar flexibilidad para abordar las necesidades específicas de determinadas áreas rurales. Dada la gran cantidad de ministerios y servicios públicos que tienen responsabilidad sobre algún aspecto de la política rural, existe el peligro de que la política rural se diluya dentro de las múltiples prioridades internas de estos ministerios sectoriales o competentes. Para que la política rural se adecue a su propósito, se requiere crear un marco institucional que brinde el contexto apropiado. La mayoría de los países miembros de la OCDE ha seguido uno de los dos enfoques al adoptar ya sea una política rural integral o una política rural focalizada.

Para Chile puede ser ventajoso tener un enfoque mixto que combine enfoques integrales y focalizados en su política rural. La carencia de un marco para una política rural nacional sugiere que un enfoque integral permitiría a los ministerios competentes tener un rol único en el desarrollo rural que refleje sus competencias propias, pero dentro de una estrategia general que pueda integrar mejor las acciones de la amplia gama de ministerios y programas que hoy en día se centran en las áreas rurales. Al mismo tiempo, dada la diversa geografía y la presencia de regiones rurales remotas, algunas de las cuales no están plenamente integradas a una economía de mercado, un enfoque focalizado para la política rural que dé a un solo servicio público, tal vez INDAP, un conjunto amplio de herramientas de política que pueda ser aplicado bajo una fuerte coordinación podría abordar mejor las necesidades de estas zonas rezagadas.

Un análisis previo de la OCDE para Chile sugiere algunas directrices para la política...

El reporte territorial de Chile (OCDE, 2009) recomendaba: avanzar hacia una estructura sólida de gobernanza regional, fortalecer los acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno y el establecimiento de un sistema de gobernanza para las áreas metropolitanas, con la finalidad de asegurar la coordinación para la prestación de servicios públicos clave en las comunas de las áreas funcionales metropolitanas. Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile (OCDE, 2011) resalta algunos desafíos importantes para el desarrollo territorial, tales como: la necesidad de más políticas territoriales adaptadas al territorio, la vulnerabilidad ante los desequilibrios regionales y la necesidad de pasar de “políticas agrícolas sectoriales agrícolas a programas de desarrollo rural más integrales”. Al mismo tiempo, el informe destaca que el país “se encamina gradualmente a un modelo que otorgue mayor “voz” a las regiones”. Por su parte, el Estudio de Política Urbana de Chile (OCDE, 2013a) aconsejaba “el diseño e implementación de políticas de urbanismo más coherentes”. El estudio resaltó que la “naturaleza altamente compartimentada de la actividad ministerial, el fuerte sesgo centralista en la gobernanza subnacional, y la falta de recursos municipales, han generado incoherencia política a nivel urbano”. Este estudio sobre el potencial de políticas de desarrollo rural se basa en los estudios anteriores y agrega nuevas estrategias dado que busca proporcionar directrices sobre cómo aprovechar mejor el potencial de las áreas rurales en Chile y cómo alinear mejor las políticas rurales, urbanas y regionales.

Recomendación 3: Hacer que el gobierno sea una fuerza más potente para el progreso rural

Un aspecto clave del NPR es la importancia de adoptar una política rural amplia e integral

La política rural de Chile debería abordar cinco dimensiones o temáticas de política claves: la social, la económica, la ambiental, la migratoria y la gubernamental.

- Las preocupaciones sociales incluyen abordar las diferencias en el acceso a servicios públicos, especialmente salud y educación, en las áreas rurales, el rol particular de los pueblos originarios en Chile y la preservación de los valores culturales y sociales tradicionales arraigados en la población rural.
- Las preocupaciones económicas incluyen lograr que diversas zonas del Chile rural y sus habitantes sean plenamente productivos, de manera que puedan hacer una mayor contribución a la economía nacional, abordando preocupaciones acerca de las altas tasas de desigualdad de ingresos, mejorando las habilidades de la fuerza laboral rural y modernizando la economía rural mediante la introducción de nuevas funciones económicas.
- Las preocupaciones ambientales incluyen abordar los efectos ambientales negativos de la extracción de recursos naturales, mejorar la provisión de agua, proteger recursos ambientales de alto valor- sin impedir que jueguen un rol importante en el turismo nacional e internacional- y asegurar la supervivencia de especies.

- Las preocupaciones migratorias se centran en el flujo relativamente rápido y persistente de personas de las áreas rurales hacia las ciudades. Este flujo se debe a la percepción de falta de oportunidades e inferior calidad de vida en las áreas rurales. Sin embargo, muchos de estos inmigrantes rurales no están preparados para ser parte de la fuerza laboral urbana porque carecen de las habilidades necesarias. En consecuencia, el despoblamiento rural puede tener efectos adversos sobre el desarrollo rural por la reducción de la fuerza laboral y sobre las áreas urbanas por el incremento de la cantidad de residentes que dependen de los subsidios.
- La gobernanza es el último tema clave e involucra preguntas sobre cómo lograr una coordinación vertical entre las políticas nacional y local, los roles relativos de los diferentes ministerios en la creación e implementación de la política rural, el rol del gobierno en relación al sector privado y la definición apropiada de las regiones tanto en términos geográficos como de responsabilidades.

El enfoque moderno de la OCDE para la política rural tiene tres elementos claves: (1) reconocer el potencial de crecimiento de las áreas rurales; lo que a su vez requiere (2) un enfoque matizado basado en el territorio para las inversiones y estrategias, así como también un enfoque de gobernanza flexible para los distintos niveles de gobierno. Cada uno de estos elementos son los pilares del Nuevo Paradigma Rural de la OCDE. Además, se requiere (3) facilitar interacciones entre áreas urbanas y rurales para potenciar sus complementariedades. Este enfoque, denominado el enfoque moderno, es un marco que puede ser adaptado a las diferentes características de los tres tipos de regiones rurales en Chile. Para ellos, debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las diferentes características específicas y necesidades del país y de las regiones.

Un marco político renovado puede capturar mejor el potencial rural de Chile...

Ayudar a las regiones rurales a crecer es una manera importante de conseguir objetivos de desarrollo a nivel nacional. Al igual que todos los miembros de la OCDE, Chile depende principalmente de las fuerzas de mercado para asignar recursos y proveer bienes y servicios. Pero, tal y como es el caso en todos los países miembros de la OCDE, la política gubernamental tiene un rol importante para apoyar las fuerzas de mercado a conseguir mayor progreso económico y alcanzar objetivos de equidad y sostenibilidad. Para que la política sea efectiva, debe satisfacer las necesidades de empresas y hogares que a su vez varían en las diferentes regiones. Esto implica que es fundamental que los responsables de formular políticas públicas entiendan los factores de crecimiento previa la elaboración de la política.

Muchas empresas de diversos sectores de Chile tienen el potencial para aumentar el empleo, expandirse geográficamente e innovar para mejorar su competitividad. Incluso sectores como la agricultura y la pesca, donde se espera que baje el empleo, tienen la posibilidad de incrementar su productividad y competitividad mediante la sustitución de mano de obra por capital. Otros sectores, como la acuicultura, el procesamiento de alimentos, el turismo y la manufactura, tienen el potencial para mejorar en estas tres dimensiones. Sin embargo, esta expansión no está garantizada. Una publicación reciente de la OCDE (OCDE, 2012) concluye que para aprovechar el potencial de crecimiento de las rurales se requiere la elaboración de políticas públicas eficaces y de apoyo institucional. Si bien el Chile rural tiene un fuerte potencial de crecimiento, actualmente tiene grandes carencias en estas dos áreas –marco político y mecanismo de implementación– en su política rural.

Un marco político renovado que reconozca que las regiones rurales componen la mayor parte del territorio nacional y contienen una gran cantidad de empresas vitales en una amplia gama de industrias podrá capturar las potencialidades de las áreas rurales chilenas. Si bien una política sectorial puede proporcionar formas de apoyo importantes a empresas en su sector industrial, este enfoque ignora los efectos derivados y pueden sufrir consecuencias no intencionadas y adversas. Una política rural más coherente podría identificar mejor los potenciales efectos derivados previa la actuación de los ministerios sectoriales.

Lograr una mejor integración de la política con el gobierno nacional es un paso importante...

El nuevo paradigma rural (OECD, 2006) requiere cambios importantes para incluir un enfoque transversal y a varios niveles que sean, al mismo tiempo, capaces de generar coordinación y sinergias entre las políticas y que sean sensibles a las realidades e idiosincrasias territoriales. Tal como se analiza en los Capítulos 1 y 2, este nuevo paradigma rural es particularmente relevante para Chile, dada la amplia diversidad en las características, recursos y desafíos de sus áreas rurales y el creciente tamaño de actividades rurales no agrícolas. Los programas rurales comprensivos y territoriales se adaptan mejor a las diferentes características socioeconómicas y procesos productivos que afectan el desarrollo de los territorios rurales de Chile (OCDE, 2009a; 2011a). Sin embargo, la adaptación a este nuevo enfoque, enfrenta, en términos de gobernanza, dos desafíos principales:

- El enfoque desde arriba hacia abajo de las políticas de desarrollo rural dentro del entorno administrativo centralista de Chile y
- La falta de marcos y mecanismos institucionales para generar coordinación y sinergias entre las políticas de desarrollo rural.

Los actuales esfuerzos por mejorar la coordinación interinstitucional pueden ser ampliados...

El gobierno de Chile lanzó planes estratégicos regionales (Planes Regionales de Gobierno), que contienen las áreas en las que el gobierno central enfocará su accionar en cada una de las regiones chilenas durante el período 2010-2014. Cada plan regional incluye un diagnóstico general de las fortalezas, desafíos y oportunidades de la región, los principales ejes socioeconómicos y productivos en los que se centrará el gobierno y acciones concretas que se realizarán. Estos planes son una buena iniciativa para lograr una mejor coordinación entre los diferentes ministerios del gobierno central y otras instituciones ligadas al desarrollo regional.

Establecer una política nacional puede contribuir a la coherencia en las políticas. Sin embargo, existen ciertos elementos, ligados a la formulación, la administración, la implementación y la evaluación de esta política que deben ser considerados para lograr que esta política sea algo más que una mera declaración de intenciones. El análisis de las experiencias en el área del desarrollo en otros países de la OCDE ha identificado una serie de dimensiones relacionadas con la efectividad de las políticas para promover la coherencia entre las políticas y las sinergias entre las instituciones de gobierno (OCDE, 2008a).

El foco central de la política rural debería estar puesto en las áreas rurales que no están bien conectadas con un centro urbano de gran tamaño. Estos lugares enfrentan desafíos significativos en términos de baja densidad poblacional, distancia de los mercados internos y externos y la falta de una masa crítica que provea a la demanda cercana con productos de la región. La política actual sí se enfoca principalmente en este tipo de territorio, pero lo hace desde la perspectiva del nivel de ingreso de personas en ciertas ocupaciones y no sobre la base del territorio. Debido a que el foco está puesto solamente en personas y empresas de bajos ingresos y no incluye al territorio geográfico en el que se ubican, se pierden algunas oportunidades importantes para las políticas. De manera particular, el actual enfoque basado en los sectores tiende a ver el potencial para lograr mejores estándares de vida ya sea como resultado de una mejor competitividad del sector actual o como la emigración y subestima la posibilidad de encontrar empleo alternativo en la región.

Además, el territorio rural cercano a los grandes centros urbanos también debe ser considerado. Aquí son importantes los lazos entre lo rural y lo urbano. Las altas interacciones entre las áreas rurales y urbanas deben ser consideradas cuando se trata de una política rural. Las áreas rurales proporcionan un flujo de servicios ambientales y recreacionales a los residentes urbanos cercanos que también requieren de alimentos, energía o agua que se encuentran mayoritariamente en las áreas rurales. Al mismo tiempo, las relaciones de traslado entre las áreas urbanas y rurales, tal como se ve

en el Capítulo 1, en el área funcional urbana (AFU) también son bastante notables en el caso de Chile, presentando a muchos trabajadores urbanos que se desplazan a diario desde una residencia rural a su trabajo. Con el fin de tomar en cuenta estas consideraciones, las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Rural de la OCDE (2005) realizada en Oaxaca (México), apuntaban hacia enmarcar la política rural dentro de una política regional amplia que pudiera servir como paraguas para políticas coordinadas de desarrollo urbano y rural, dentro de un enfoque territorial. El actual proceso de elaboración en paralelo de estas tres políticas en Chile –política de desarrollo regional, política de desarrollo urbano y política de desarrollo rural- ofrece una buena oportunidad para crear las interacciones adecuadas entre ellas.

Es necesario tener un liderazgo efectivo en los temas rurales...

Es necesario tener una institución con un claro rol de liderazgo en temas rurales para integrar mejor las políticas rurales nacionales, promover sinergias y para actualizar el concepto del desarrollo rural en Chile. El lugar apropiado que debería ocupar la política rural dentro del “Gobierno” es un tema de debate abierto entre los países de la OCDE.² Por lo tanto, se deberán analizar cuidadosamente los pros y los contras de las diferentes opciones en Chile, debido a que no existe una solución óptima. La agencia seleccionada deberá buscar sinergias e interacciones entre las diferentes instituciones y abogar por una mayor presencia del desarrollo rural en el accionar de los distintos ministerios.

La institución que lidere el desarrollo rural deberá actuar como líder intersectorial de lo rural. La institución seleccionada deberá trabajar para actualizar el concepto de desarrollo rural en todos los ministerios y agencias relevantes y expandirlo hacia los territorios. Los ministerios competentes siempre tendrán la mayor responsabilidad de implementar políticas que afectan a las empresas y viviendas rurales. Es poco probable que algunos grandes ministerios, tales como Minería, Obras Públicas, Salud y Educación, se vean fuertemente influenciados por otro departamento o por un comité supervisor. En el mejor de los casos, se podría esperar que prestaran más atención al impacto más amplio de sus políticas en el territorio rural. La evidencia en los países de la OCDE (OCDE, 2006, 2008a, 2010a) ofrece algunas lecciones valiosas que deben ser tomadas en consideración en cualquier nuevo escenario institucional.

Es clave fortalecer las estrategias para el desarrollo rural y la capacidad de las localidades rurales en Chile

Los esfuerzos para seguir mejorando las estrategias de desarrollo regional deberían continuar. Pero es importante identificar de qué manera las estrategias regionales se conectan con las estrategias rurales. Una forma de lograr que la visión de las regiones tenga mayor prominencia y relevancia podría ser a través de estrategias regionales fortalecidas ligadas a los ciclos de inversión. Sin embargo, tal como se comentó anteriormente, las estrategias de los gobiernos regionales no son vinculantes; no se requiere que las políticas e inversiones sectoriales sigan sus orientaciones y, por lo general, no lo hacen. Éste es un obstáculo importante para adaptar las inversiones y las políticas a las prioridades regionales. También es un desincentivo para la planificación regional.

Las limitaciones financieras socavan la habilidad de los gobiernos municipales para cumplir de manera eficiente con las responsabilidades delegadas a ellos. Los gobiernos locales en Chile dependen en gran medida de transferencias desde el gobierno central y tienen fuentes limitadas de ingresos propios, dejando pocos recursos disponibles para la inversión en desarrollo económico. En promedio, sólo el 39% de los ingresos municipales proviene de ingresos propios, llegando al 22% para las municipalidades más pequeñas con menos de 15.000 habitantes. Las municipalidades tienen limitaciones adicionales para acceder a recursos. No pueden pedir créditos privados o crear impuestos adicionales. Esto genera un alto grado de dependencia municipal de las transferencias externas. En este contexto, las municipalidades más pobres y pequeñas comúnmente no tienen los recursos para invertir en iniciativas de desarrollo económico. Sólo las localidades más ricas –principalmente ubicadas en el área metropolitana de

Santiago- pueden por lo general permitirse usar sus ingresos propios para invertir en el desarrollo económico local (OCDE, 2009a, 2013a). En este contexto, las siguientes dos recomendaciones pueden hacer frente a estos desafíos:

- En primer lugar, aumentar los ingresos propios de las municipalidades rurales, mediante la reducción o eliminación progresiva de exenciones al impuesto a la propiedad y haciendo cumplir el pago de patentes empresariales municipales en la municipalidad donde se realiza la principal actividad.
- En segundo lugar, reducir las desventajas de las localidades rurales al momento de competir por recursos del FNDR mediante la incorporación de variables adicionales que consideren el costo de la prestación de servicios públicos en zonas escasamente pobladas durante la etapa de evaluación ex ante de rentabilidad social del FNDR.

El mejoramiento de los servicios públicos en las localidades rurales puede contribuir al desarrollo social y económico. El acceso y la disponibilidad de servicios públicos (por ejemplo, educación secundaria y terciaria, atención especializada de salud) y servicios de empresas privadas (por ejemplo, bancos, capacitación, seguros) es esencial para el desarrollo social y económico de la comunidad rural. Todos ellos contribuyen al desarrollo social y económico al menos de cuatro maneras: proporcionan una plataforma para el desarrollo económico, mejoran el capital humano, potencian la cohesión social y fortalecen las economías de redes.

El fuerte centralismo de Chile continúa siendo un importante cuello de botella. Más allá de una mayor interacción y sinergia entre las políticas, el otro desafío principal de gobernanza es la excesiva orientación desde arriba hacia abajo de las políticas y los programas de desarrollo rural en Chile. El centralismo del sistema administrativo chileno y las limitaciones en cuanto a mandato, capacidad y recursos de los actores regionales y locales representan desafíos para la adaptación de políticas y programas a la diversidad, las idiosincrasias, las demandas y potencialidades de los territorios rurales en Chile.

Notas

1. En el censo de 2012, el INE eliminó el criterio de actividad económica y usó solamente el criterio de 2.000 personas.
2. Esta sección no definirá cuál modelo debería adoptar Chile, pero proporcionará algunos ejemplos de lo que han hecho otros países miembros de la OCDE, considerando los pros y los contras de los diferentes modelos.

Capítulo 1

Perfil del Chile rural

Este primer capítulo del Estudio de Política Rural de Chile de la OCDE elabora un diagnóstico general de las regiones rurales en Chile. El capítulo comienza recomendando una revisión de la definición actual, que define las áreas “rurales” en Chile. Las siguientes 4 secciones se desarrollan de la siguiente manera: la primera analiza las principales condiciones fundamentales para el desarrollo rural en Chile, cubriendo aspectos macroeconómicos, las características geográficas del país y los altos niveles de concentración y desigualdad. La segunda analiza las principales características de las regiones rurales en Chile usando en el análisis la taxonomía de la OCDE la cual define las regiones predominantemente rurales, la definición de áreas funcionales urbanas de la OCDE y la definición revisada. La tercera sección examina el desempeño de las regiones rurales en Chile, pero debido a que no hay datos de PIB para regiones TL3, en análisis hace uso de regiones más grandes (TL5) junto con la densidad de la población y el grado de ruralidad para captar las características rurales. La sección final se enfoca en las características sociales y ambientales de las áreas rurales en Chile.

Los datos estadísticos para Israel han sido proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades relevantes de Israel. La OCDE hace uso de tales datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos de la legislación internacional.

Redefinición de lo rural en Chile

La definición oficial de Chile

La definición oficial de Chile para delimitar las áreas urbanas y rurales es elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y clasifica a las localidades como urbanas o rurales. Se consideran como localidades urbanas aquellas con más de 2.000 habitantes, o con una población entre 1.001 y 2.000 personas cuando el 50% o más de la población económicamente activa está involucrada en actividades secundarias o terciarias.¹ Como caso especial, los centros de turismo y recreación, que tienen al menos 250 viviendas aglomeradas, pero que no alcanzan el estándar de población requerido pueden también ser clasificados como urbanos. Según la definición oficial, el 87% de la población chilena vive en áreas urbanas.

Existen varias características notables que emergen de esta definición:

- Todo el territorio está clasificado como urbano o rural de manera dicotómica.
- La definición se centra principalmente en las características urbanas, definiendo lo rural como el residuo luego de haberse definido lo urbano.
- La definición no discrimina entre los diferentes tipos de áreas rurales en Chile.
- La definición no reconoce las áreas mixtas, donde se presentan fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural.

Las principales deficiencias de esta definición son su incapacidad de capturar elementos básicos de una economía rural moderna, incluyendo: el reconocimiento de la importancia de las interacciones entre lo urbano y lo rural; la diferenciación entre los distintos tipos de áreas rurales; el reconocimiento y la definición de múltiples tipos de pueblos y asentamientos rurales y, finalmente, la capacidad de las áreas rurales para atraer habitantes con fuertes habilidades y capital humano, como por ejemplo aquellas áreas rurales que están emergiendo cerca de las ciudades gracias a la mejora de la accesibilidad y las conexiones a las TIC que atraen a habitantes altamente capacitados que quieren acceder a espacios naturales cerca de los centros urbanos.

La Tipología regional de la OCDE

La taxonomía de la OCDE define a las regiones TL3 como predominantemente urbanas (urbanas de ahora en adelante), intermedias y predominantemente rurales (rurales de ahora en adelante). Esta taxonomía, establecida en 1991, está diseñada para facilitar la comparación internacional de los datos rurales. Con este objetivo, aplica el mismo criterio y selecciona unidades comparables entre los países miembros de la OCDE. El esquema de la OCDE distingue entre dos niveles de geografía al interior de los países: un nivel de comunidad local y un nivel regional. Las comunidades locales son definidas como unidades administrativas básicas o áreas estadísticamente pequeñas (comunas en Chile). Se clasifican como rurales o urbanas mediante el uso de un umbral de densidad de la población. En un segundo paso, las regiones TL3, que corresponden a unidades administrativas más grandes o áreas funcionales y reflejan el contexto más amplio en el que se produce el desarrollo rural, son definidas como predominantemente urbanas, intermedias o rurales según un criterio que mide la proporción de la población que vive en comunidades rurales (Cuadro 1.1).

Según la taxonomía de la OCDE, 40 de las regiones TL3 de Chile se definen como rurales, seguidas por 7 urbanas y 7 intermedias (Tabla 1.1). De acuerdo con esta taxonomía, al 2012 el 34,6% de la población chilena habitaba en regiones rurales, el 50% en urbanas y el 15% restante en intermedias.

Cuadro 1.1. **Tipología regional de la OCDE**

La tipología regional de la OCDE es parte de un esquema territorial para recopilar datos “rurales” que puedan ser comparados a nivel internacional. La tipología de la OCDE clasifica a las regiones TL3 siendo como predominantemente urbanas, predominantemente rurales o intermedias. Esta tipología, basada en el porcentaje de la población regional que habita en comunidades rurales o urbanas, permite hacer comparaciones significativas entre regiones del mismo tipo y nivel. La tipología regional de la OCDE se basa en tres criterios. El primero identifica a las comunidades rurales (comunas en Chile) según su densidad poblacional. Una comunidad se define como rural si su densidad poblacional es inferior a los 150 habitantes por km² (500 habitantes para Japón, debido a que su población nacional excede los 300 habitantes por km²). El segundo criterio clasifica a las regiones según el porcentaje de la población que habita en comunidades rurales. Es así como una región TL3 se clasifica como:

- **Predominantemente rural (rural)**, si más del 50% de su población habita en comunidades rurales
- **Predominantemente urbana (urbana)**, si menos del 15% de la población habita en comunidades rurales
- **Intermedia**, si la proporción de la población que habita en comunidades rurales varía entre el 15% y el 50%.

El tercer criterio se basa en el tamaño de los centros urbanos. Por consiguiente:

- **Una región que sería clasificada como rural** sobre la base de la regla general se clasifica como intermedia si tiene un centro urbano con más de 200.000 habitantes (500.000 para Japón) que represente no menos del 25% de la población regional.
- **Una región que sería clasificada como intermedia** sobre la base de la regla general se clasifica como predominantemente urbana si tiene un centro urbano con más de 500.000 habitantes (1 millón para Japón) que represente no menos del 25% de la población regional.

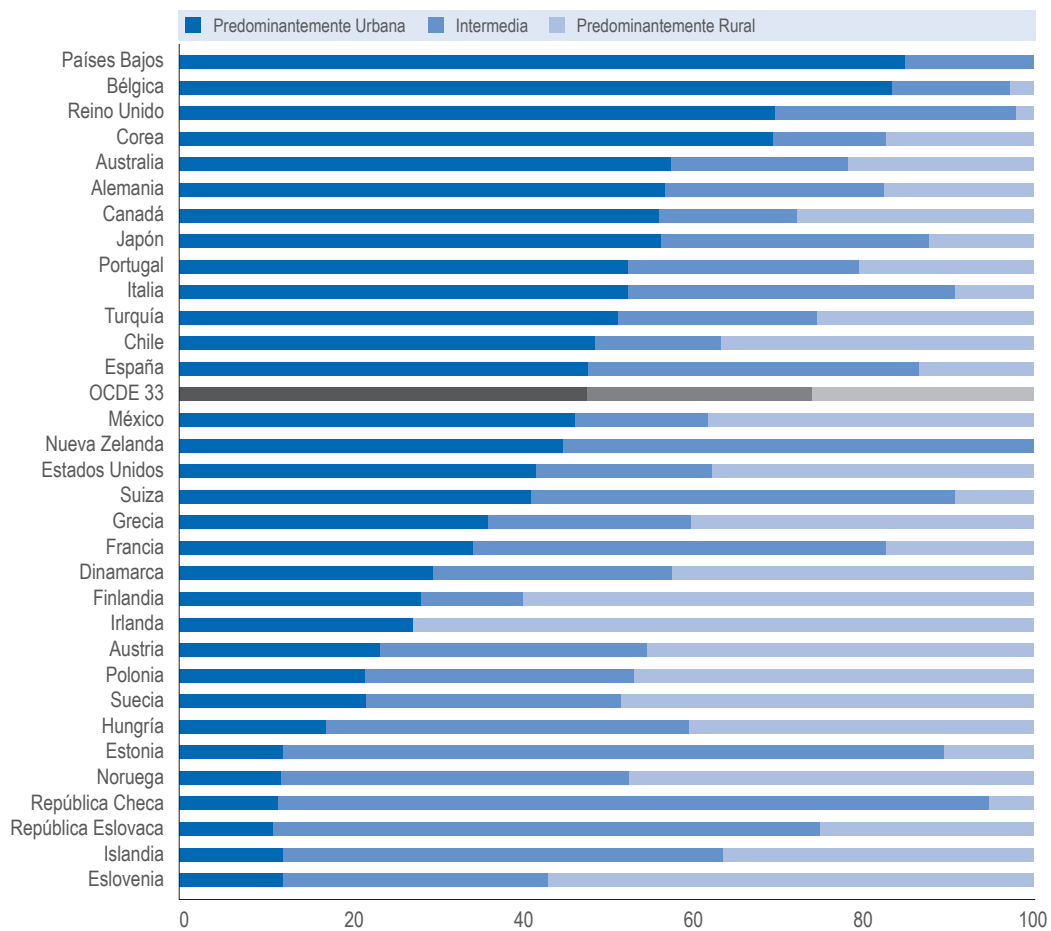
Tabla 1.1. **Clasificación de las provincias chilenas según la tipología de la OCDE**

Provincia	Tipo OCDE	Provincia	Tipo OCDE	Provincia	Tipo OCDE
Iquique	PR	Curicó	PR	Melipilla	PR
Tamarugal	PR	Linares	PR	Ranco	PR
Antofagasta	PR	Arauco	PR	Arica	PR
El Loa	PR	Biobío	PR	Parinacota	PR
Tocopilla	PR	Ñuble	PR	Quillota	IN
Copiapó	PR	Malleco	PR	San Antonio	IN
Chañaral	PR	Llanquihue	PR	Cachapoal	IN
Huasco	PR	Chiloé	PR	Talca	IN
Elqui	PR	Palena	PR	Cautín	IN
Choapa	PR	Coihaique	PR	Osorno	IN
Limarí	PR	Aysén	PR	Valdivia	IN
Isla de Pascua	PR	Capitán Prat	PR	Valparaíso	PU
Los Andes	PR	General Carrera	PR	Marga	PU
Petorca	PR	Magallanes	PR	Concepción	PU
San Felipe de Aconcagua	PR	Antártica Chilena	PR	Santiago	PU
Cardenal Caro	PR	Tierra Del Fuego	PR	Cordillera	PU
Colchagua	PR	Última Esperanza	PR	Maipo	PU
Cauquenes	PR	Chacabuco	PR	Talagante	PU

Notas: PR: predominantemente rural; PU: predominantemente urbana; IN: intermedia. La clasificación de Antofagasta e Iquique como predominantemente rurales se debe al hecho de que el verdadero núcleo urbano es mucho más pequeño que los límites administrativos de las comunas en estas regiones, teniendo como resultado una densidad poblacional inferior a los 150 km². Fuente: OCDE (2013), Estadísticas Regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Siguiendo esta definición, Chile tiene una relativamente alta proporción de su población tanto en regiones urbanas como en regiones rurales. Este último que es significativamente mayor al promedio de la OCDE. En contraste, tiene una de las menores proporciones de población habitando en regiones intermedias, superando solamente a Irlanda, que no tiene ninguna región TL3 definida como intermedia. La alta proporción simultánea de regiones urbanas y rurales refleja el alto nivel de concentración y la vasta superficie de Chile. Es importante tener en cuenta que la taxonomía de la OCDE clasifica a las regiones TL3 reflejando un contexto geográfico más amplio en el cual ocurre el desarrollo rural. Dentro de estas áreas más amplias, existe una mezcla de áreas urbanas y rurales más pequeñas.

Figura 1.1. Proporción de la población por tipo de región clasificada según la tipología de la OCDE



Fuente: OCDE (2013), OECD Regions at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

La taxonomía de la OCDE que define tres tipos de regiones fue adoptada por la Comisión Europea (CE) en sus primeras etapas y por muchos países miembros de la OCDE, principalmente como una herramienta útil para el análisis y para hacer comparaciones internacionales debido a su simplicidad. Si bien muchos países miembros de la OCDE usan la definición como un principio orientador, la mayoría sigue teniendo, paralelamente, sus propias definiciones, definiendo las áreas urbanas y rurales de manera que se adapte a sus propios contextos y particularidades locales. Estas últimas definiciones son aplicadas para elaborar políticas y regulaciones.

La taxonomía de la OCDE fue refinada en los últimos años para llegar a una tipología ampliada de la OCDE que define cinco tipos de regiones TL3: predominantemente urbana, intermedia cercana a una ciudad, intermedia remota, rural cercana a una ciudad y rural remota. La tipología extendida agrega un criterio de distancia desde los centros urbanos y distingue entre diferentes tipos de regiones intermedias y rurales: aquellas cercanas a los centros urbanos y aquellas remotas. El principal objetivo de la tipología ampliada es mejorar los resultados analíticos y las comparaciones internacionales.

Cuadro 1.2. Tipología regional ampliada de la OCDE

Para reflejar las diferencias entre las regiones rurales y urbanas, la OCDE estableció una tipología regional, clasificando a las regiones TL3 en predominantemente urbanas (PU), intermedias (IN) o predominantemente rurales (PR). Esta tipología probó ser un enfoque significativo para explicar las diferencias regionales en el desempeño de la economía y el mercado laboral. Sin embargo, no tomó en consideración la presencia de “fuerzas de aglomeración” o impactos adicionales de las regiones aledañas. Además, las regiones rurales remotas por lo general enfrentan un conjunto de problemas diferente de los de las regiones rurales cercanas a una ciudad, donde comúnmente hay disponibilidad de una gama más amplia de servicios y oportunidades.

La tipología regional extendida trata de discriminar entre estas fuerzas y se basa en la metodología propuesta por la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, que refina la tipología actual mediante la incorporación del criterio sobre accesibilidad a los centros urbanos. Esto permite distinguir entre regiones rurales remotas y regiones rurales cercanas a una ciudad en términos de población en declive o en proceso de envejecimiento, nivel de productividad y desempleo y, de manera similar, también distingue entre regiones intermedias cercanas a las ciudades y regiones intermedias remotas.

La Figura 1.A2.1 resume la metodología aplicada para derivar la tipología extendida en los siguientes pasos.

Las regiones son clasificadas como predominantemente urbanas (PU), intermedias (IN) o predominantemente rurales (PR) sobre la base de la proporción de la población que habita en áreas rurales locales dentro de cada región y el tamaño de los centros urbanos que se encuentran en las regiones TL3. Una región previamente clasificada como PR (IN), se convierte en IN (PU) si contiene un centro urbano con al menos 200.000 habitantes (500.000 para Japón) que representen el 25% de la población regional. Estas tres categorías son conocidas como la tipología regional de la OCDE.

En un segundo paso, la tipología regional de la OCDE es ampliada al considerar el tiempo de conducción de al menos el 50% de la población regional al centro más cercano con más de 50.000 habitantes. Esto sólo aplica para las categorías IN y PR, ya que, por definición, las regiones PU incluyen localidades altamente pobladas. El resultado es una tipología que contiene cinco categorías: PU, INC, INR, PRC y PRR.

Nota: El Anexo 1.A2 entrega información adicional.

Tanto el método de la taxonomía regular como el de la taxonomía ampliada de la OCDE definen a las regiones TL3 como el contexto más útil para examinar de qué manera ocurre el desarrollo rural y urbano. En muchos países, las regiones TL3 corresponden a unidades administrativas y en otros a áreas estadísticas. El uso de los límites administrativos y políticos, sin embargo, también tiene sus desventajas, tales como la definición arbitraria de un territorio que a menudo no corresponde a los patrones de vida, mercados laborales y flujos de negocios. No es sorprendente que los límites administrativos de las ciudades rara vez contengan la extensión real del área construida alrededor de una ciudad y que no capturen todos los flujos importantes. El desajuste entre los límites funcionales y administrativos puede acarrear dificultades para la coordinación de políticas por parte de diferentes unidades administrativas y la pérdida de posibles sinergias.

La definición de área funcional urbana de la OCDE

Como respuesta a este desafío, la OCDE, en colaboración con la CE, ha desarrollado un nuevo enfoque para clasificar áreas funcionales urbanas con el objetivo de comparar las áreas funcionales dentro de los países de la OCDE en términos de actividad económica. Estas regiones metropolitanas están compuestas por territorios urbanos y rurales. Al aplicar una definición y unos criterios uniformes, se asegura la comparabilidad internacional y se mejora el seguimiento y la comparación del desarrollo urbano dentro y entre los países de la OCDE (ver Cuadro 1.3 y Anexo 1.A3). El análisis también diferencia a las áreas funcionales urbanas de distintos tamaños, proporcionando nuevas herramientas para comprender mejor las dinámicas urbanas para regiones metropolitanas de distintos tamaños. Este trabajo se está desarrollando en un momento en el que la agenda urbana está en el corazón del debate sobre políticas en muchos de los países de la OCDE. De este modo, la redefinición de lo urbano responde a la necesidad de los gobiernos por contar con evidencia para diseñar mejores políticas para diferentes tipos de áreas urbanas (OCDE, 2012).

Según la definición de área funcional urbana (AFU), existen 26 AFU en Chile, donde, en 2010, vivían 12,1 millones de habitantes correspondientes al 73,2% de la población nacional. Esto deja 26,8% de la población fuera de un área urbana mayor. Cuando se compara esta cifra con las de otros países miembros de la OCDE, Chile tiene una proporción metropolitana más alta que el promedio para la OCDE, siendo superado sólo por Corea, Luxemburgo, Turquía, Japón, el Reino Unido y los Países Bajos.

Cuadro 1.3. Metodología para definir las áreas funcionales urbanas

La OCDE-UE identifica a las áreas funcionales urbanas (AFU) más allá de los límites de las ciudades, para reflejar la geografía económica de los lugares donde la gente vive y trabaja. Las áreas funcionales urbanas son unidades económicas relativamente auto contenidas, caracterizadas por altos niveles de lazos laborales y otras interacciones económicas. Las ciudades son ampliamente aceptadas como importantes generadoras de riqueza, empleo y rentabilidades productivas. Más aun, las grandes aglomeraciones son actores clave de los flujos transnacionales y funcionan como nodos espaciales esenciales de la economía global. Es así como a menudo las áreas metropolitanas son unidades interconectadas esenciales en la economía global.

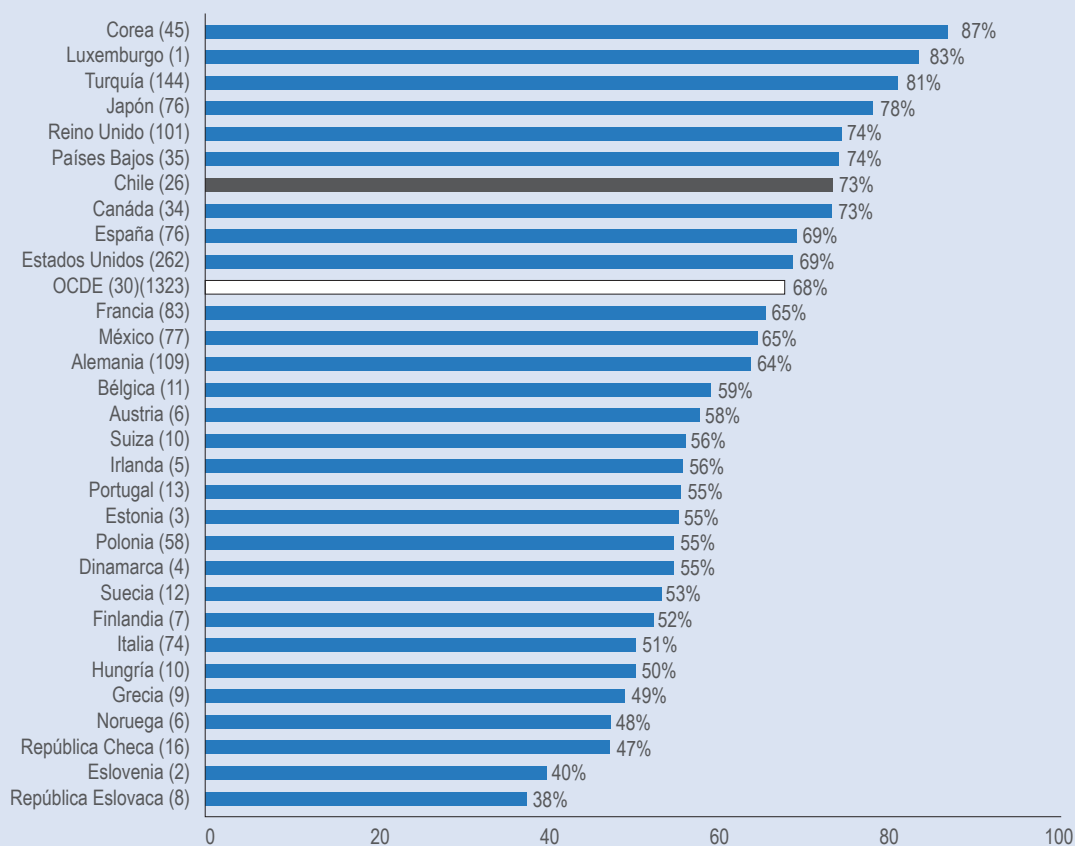
La definición de las áreas urbanas como unidades económicas funcionales puede orientar mejor la forma en que los gobiernos nacionales y locales planifican infraestructura, transporte, vivienda, escuelas y espacios para la cultura y la recreación. Una mejor planificación hará que estas áreas urbanas sean más competitivas para apoyar la creación de empleo y sean más atractivas para sus residentes.

La metodología identifica a las áreas urbanas como unidades económicas funcionales, caracterizadas por “núcleos urbanos” densamente poblados y una zona “interior” cuyo mercado labor está altamente integrado con los “núcleos”. Esta metodología es un claro ejemplo de cómo la información geográfica/morfológica de fuentes geográficas y datos censales puede ser usada en conjunto para comprender mejor cómo se desarrolla la urbanización. La información sobre la distribución de la población a un nivel fino de desagregación espacial -1km²- se usa para identificar de manera más precisa los centros o “núcleos” del espacio urbano, definidos como agregados contiguos (“conglomerados urbanos”) a zonas con una alta y densa población (celdas de cuadrilla). Las zonas interiores de estos núcleos urbanos comparables a nivel internacional se definen usando información sobre los flujos de traslado desde las regiones circundantes.

Tal definición se aplica en 30 países de la OCDE e identifica 1.179 áreas funcionales urbanas con al menos 50.000 habitantes. Las áreas funcionales urbanas han sido identificadas más allá de sus límites administrativos en 30 países de la OCDE. Se caracterizan por tener núcleos urbanos densamente poblados y zonas interiores con altos niveles de traslados hacia los núcleos urbanos. La proporción de la población nacional en AFU varía desde 87% en Corea a menos del 40% en Eslovenia y la República Eslovaca.

Cuadro 1.3. Metodología para definir las áreas funcionales urbanas (cont.)

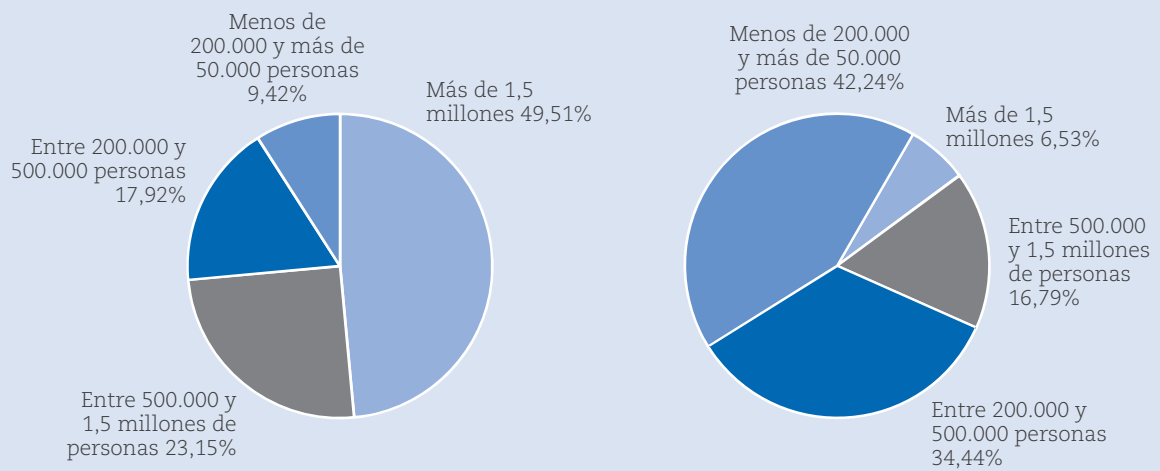
Porcentaje de la población nacional habitando en áreas funcionales urbanas, 2012



Fuente: OCDE (2013), OECD Regions at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en. (Resumen en español: http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-sum-es)

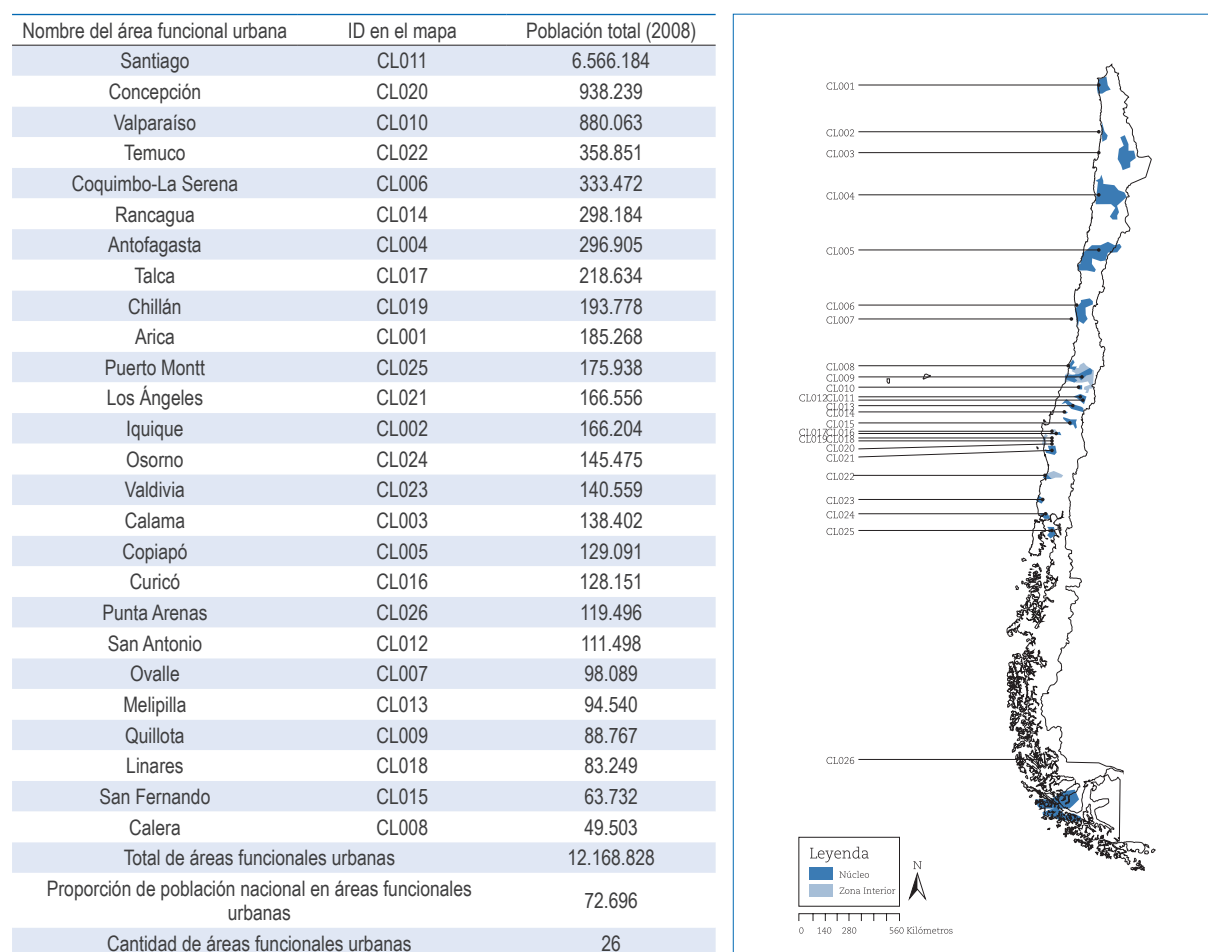
De las 1.179 áreas funcionales urbanas de la OCDE, 77 tienen más de 1,5 millones de habitantes y 198 tienen entre 500.000 y 1,5 millones. Ambos grupos concentran casi el 75% del total de la población urbana. Además, 406 fueron identificadas como teniendo entre 200.000 y 500.000 habitantes y 498 son áreas funcionales urbanas pequeñas con una población inferior a las 200.000 personas pero superior a las 50.000 (ver figura más abajo).

Cantidad de áreas funcionales urbanas (AFU) y proporción de la población por tamaño de AFU, 2012



Fuente: OCDE (2013), "Metropolitan Regions", OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en> (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Figura 1.2. Ubicación de las Áreas Funcionales Urbanas en Chile



Nota: Este mapa solo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio al estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa.

Fuente: OCDE (2013), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

La definición de AFU y la taxonomía regional de la OCDE se basan en dos metodologías diferentes y miden realidades diferentes. La primera captura la integración de los territorios urbanos y rurales en un mercado laboral local único sobre la base de patrones de traslados. Incluye tanto al núcleo urbano como también a la zona interior periurbana que contiene fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural. En contraste, la taxonomía regional se basa en límites administrativos y captura el contexto más amplio en el cual ocurre el desarrollo urbano y rural. Las regiones predominantemente rurales pueden contener núcleos urbanos si la proporción de la población que habita fuera de los núcleos urbanos excede el 50% dentro de la región. Cada definición transmite información diferente: la primera define áreas funcionales en términos económicos y la segunda áreas administrativas.

A pesar de las diferentes dimensiones que miden ambas definiciones de la OCDE, la proporción de la población nacional que habita en áreas rurales difiere de manera significativa de la cifra proporcionada por la definición oficial de Chile (ver Tabla 1.3).

En el caso de Chile, la definición oficial actual que delimita las áreas urbanas y rurales podría beneficiarse de algunos de estos avances recientes y así capturar mejor las realidades urbana y rural, reconocer y definir áreas con fuertes interacciones urbanas y rurales y diferenciar entre los distintos tipos de áreas rurales. Todo esto se analiza en la siguiente sección.

Tabla 1.2. **Áreas Funcionales Urbanas en los países miembros de la OCDE**

	Población urbana total	Proporción de la población nacional	Cantidad de áreas funcionales urbanas
Corea	43.316.990	87%	45
Luxemburgo	436.308	83%	1
Japón	99.535.286	78%	76
Reino Unido	46.876.023	74%	101
Países Bajos	12.388.123	74%	35
Chile	12.745.119	73%	26
Canadá	25.501.595	73%	34
España	31.925.818	69%	76
Estados Unidos	215.171.557	69%	262
Total OCDE (29)	762.591.707	67%	1.179
Francia	41.421.986	65%	83
México	72.560.224	65%	77
Alemania	52.151.696	64%	109
Promedio OCDE (29)	26.296.266	60%	41
Bélgica	6.554.869	59%	11
Austria	4.877.899	58%	6
Suiza	4.469.076	56%	10
Irlanda	2.554.821	56%	5
Portugal	5.848.843	55%	13
Estonia	742.860	55%	3
Polonia	21.103.513	55%	58
Dinamarca	3.054.845	55%	4
Suecia	5.057.691	53%	12
Finlandia	2.830.124	52%	7
Italia	30.721.201	51%	74
Hungría	5.026.453	50%	10
Grecia	5.543.737	49%	9
Noruega	2.368.967	48%	6
República Checa	4.951.914	47%	16
Eslovenia	820.060	40%	2
República Eslovaca	2.034.109	38%	8

Fuente: Basado en OCDE (2013), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

Tabla 1.3. **Proporción de la población de Chile viviendo en áreas rurales, 2012**

		Proporción de la población nacional en 2012
Definición Oficial	Áreas rurales	13,1%
OCDE tipología TL3	Predominantemente rural	34,6%
AFU (OCDE)	Áreas rurales fuera de la AFU	26,8%

Nota: La cifra de AFU no incluye la proporción de población rural en las AFU, por lo que subestima el total de la población rural.

Una propuesta para revisar la definición de lo rural en Chile

Existen varios puntos importantes que se deben tener en cuenta al considerar definiciones alternativas para delimitar las áreas rurales en Chile.

- Las particularidades locales o comparaciones internacionales: Hay compensaciones que se deben considerar en las definiciones entre aquellas que pueden capturar las particularidades del país y de las localidades y aquellas que facilitan las comparaciones internacionales.
- Los espacios económicos o la responsabilidad política: Las definiciones basadas en criterios funcionales con límites cambiantes pueden capturar de mejor manera las realidades económicas de flujos e interacciones complejas, en contraste con aquellas basadas en criterios administrativos. Sin embargo, las definiciones basadas en unidades administrativas presentan algunas ventajas, tanto en términos de recopilación de estadísticas, como también en cuanto a hacer que las autoridades electas se hagan responsables ante su electorado en un territorio claramente definido.
- La definición y diferenciación de las áreas rurales: Las definiciones que sólo consideran las características de las áreas urbanas y por defecto definen al territorio restante como áreas rurales a modo de residuo están pobremente equipadas para capturar las realidades de las economías rurales modernas que hoy en día se basan en fuertes interrelaciones con las áreas urbanas, patrones cambiantes de traslados y la accesibilidad a los mercados externos. Las definiciones que diferencian entre áreas rurales también permiten una mejor diferenciación de las distintas realidades rurales.
- Reconocimiento de espacios mixtos: Las definiciones que reconocen áreas con fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural tienen el potencial de construir mejor sobre la base de las sinergias y complementariedades entre dichas áreas.

Teniendo en cuenta algunas de estas consideraciones, esta sección propone dos definiciones alternativas que pueden: capturar mejor la realidad rural chilena; potenciar las sinergias con las actividades urbanas y las políticas que apuntan a las áreas urbanas; proporcionar una forma de compararse a nivel internacional al mismo tiempo que se capturan las características específicas del país y de la localidad; definir espacios mixtos y hacer una diferenciación de las regiones rurales. La primera opción requiere la disponibilidad de datos de la población a una cuadrícula muy fina (1km²) a lo largo del país. La segunda opción requiere menos información, y es construida usando el abase de datos de población existente sobre la base de los datos de población existentes a nivel de distrito censal dentro de las comunas. La anterior utiliza más y mejor información, aunque es más difícil de computar y requiere datos que no están actualmente disponibles a este nivel en Chile como un todo. Ambas opciones pueden ser usadas para clasificar las comunas administrativas según su grado de ruralidad utilizando información al interior de ellas.

Primera alternativa: Basarse en la metodología de las AFUs y definir las municipalidades restantes

La primera alternativa requiere la disponibilidad de datos muy detallados, a nivel de celdas de cuadrícula por km² para población y superficie. La metodología se basa en la definición de las AFU y define a las áreas rurales dentro de las AFUs y fuera de sus límites. También introduce un criterio de distancia de traslado para diferenciar entre aquellas regiones rurales cercanas a ciudades y aquellas remotas. En general, la alternativa define siete tipos de regiones, de las cuales una es urbana y las seis restantes son rurales. Debido a que los datos a un nivel tan refinado son difíciles de obtener, esta alternativa podría ser una buena solución a mediano o largo plazo en Chile, una vez que estén disponibles los datos a este nivel. La definición se basa en los siguientes cuatro pasos:

● Paso 1:

Para poder construir sinergias con las actividades y políticas urbanas a través del recientemente creado marco nacional de política urbana orientado a las AFU, la definición sería coherente con la metodología de las AFU de la siguiente manera:

- Los conglomerados son definidos según la metodología AFU como grupos de celdas de cuadrículas de población continuas compuestas por celdas individuales (de 1km²) que contienen más de 1.500 habitantes por km² y cuyas celdas contiguas, en conjunto, albergan a más de 50.000 habitantes.

● Paso 2:

Definir las comunas del núcleo y de las zonas interiores de las AFU de la siguiente manera:

- Las comunas del núcleo urbano del AFU se definen como aquellas que tienen a más del 50% de la población en la comuna habitando en conglomerados (definidos en el paso 1).
- Las comunas intermedias del AFU se definen como aquellas que tienen a más del 25% pero menos del 50% del total de la población habitando en conglomerados.
- Las comunas rurales del AFU se definen como aquellas que tienen a menos del 25% de la población habitando en conglomerados.
- El AFU define a todas sus comunas en uno de tres tipos. Las comunas restantes que están fuera de las áreas de captación del AFU se definen de la siguiente manera:

● Paso 3:

Los conglomerados intermedios son identificados por celdas de cuadrícula (de 1 km²) contiguas, cada una de ellas con al menos 1.000 habitantes por km² y que en conjunto albergan a más de 10.000 habitantes.

- Las comunas de pueblos rurales se definen como aquellas que tienen a más del 50% de la población habitando en conglomerados intermedios.
- Las comunas restantes se definen como rurales.

● Paso 4:

Las comunas de pueblos rurales pueden ser sub-clasificadas como pueblos rurales cercados a un AFU o pueblos rurales remotos sobre la base de un criterio de distancia de traslado de 60 minutos de conducción en vehículo para llegar a un centro urbano.

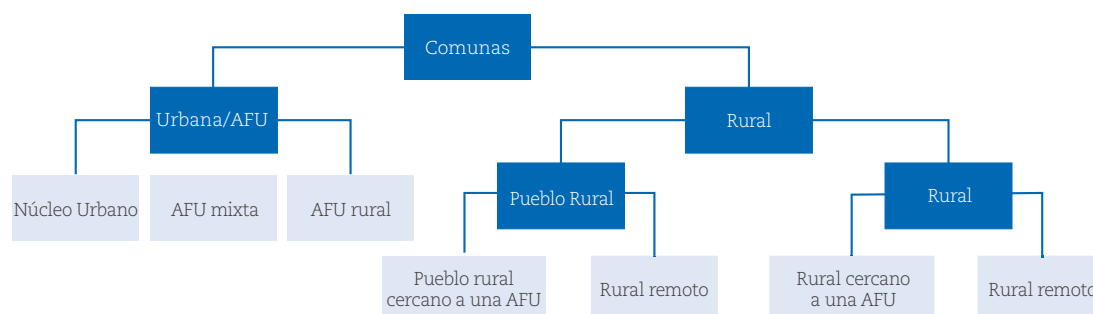
Las comunas rurales también pueden ser clasificadas como áreas rurales cercanas a un AFU y como áreas rurales remotas sobre la base de un criterio de distancia de traslado de 60 minutos de conducción en vehículo para llegar a un centro urbano.

La Tabla 1.4 resume el rango de categorías para definir a las comunas según la definición propuesta, dividiendo a las comunas en siete categorías posibles.

Tabla 1.4. **Clasificación de comunas por medio de tres fases según la definición corregida**

Comunas	
Urbana/AFU	1. Núcleo urbano
	2. AFU intermedia
	3. AFU rural
Rural	4. Pueblo rural
	5. Rural
	6. Rural cercano a una AFU
	7. Rural remoto

Figura 1.3. **Clasificación de comunas según la primera definición corregida**



Segunda alternativa: metodología ampliada de la OCDE a nivel de subcomunas combinadas con información del AFU

La segunda alternativa también se construye a partir de la metodología de las AFU. Sin embargo, es más fácil de computar y requiere de la disponibilidad de datos menos detallados que la primera alternativa. También se aplica un criterio de distancia de traslado y la segunda alternativa también define siete tipos de regiones, de las cuales una es urbana y el resto tiene ciertos elementos de ruralidad. Una versión simplificada de esta alternativa puede definir tres tipos de comunas: urbanas, mixtas y rurales. La metodología se basa en los siguientes cinco pasos.

● Paso 1: Definición de las comunidades rurales

Como primer paso, los distritos censales al interior de las comunas son definidos como comunidades rurales o comunidades no rurales. El criterio de umbral utilizado por la metodología ampliada de la OCDE corresponde a 150 habitantes por km². En el caso de Chile, el valor de este criterio podría servir como punto de partida, pero sería útil revisar su solidez para determinar la sensibilidad de la definición a este valor particular. Luego de definir los distritos censales como comunidades rurales o no rurales, la definición mide la proporción de la población dentro de la comuna que habita en comunidades rurales en el Paso 2.

● **Paso 2: Definición de los tres tipos de comunas**

A continuación, las comunas se clasifican como rurales, mixtas o urbanas de la siguiente manera:

- Las comunas son rurales si más del 50% de la población de la comuna habita en comunidades rurales.
- Son mixtas si más del 50% de la población pero menos del 25% habita en comunidades rurales.
- Finalmente, son urbanas si menos del 25% de la comuna habita en comunidades rurales.

● **Paso 3: Ampliación de las categorías del Paso 2**

El tercer paso amplía la comuna rural y la comuna mixta, respectivamente, dependiendo de si contienen un centro urbano que supere cierto valor de umbral. El valor del umbral deberá corresponder a la realidad chilena y requerirá algunas simulaciones.

● **Paso 4: Criterios AFU**

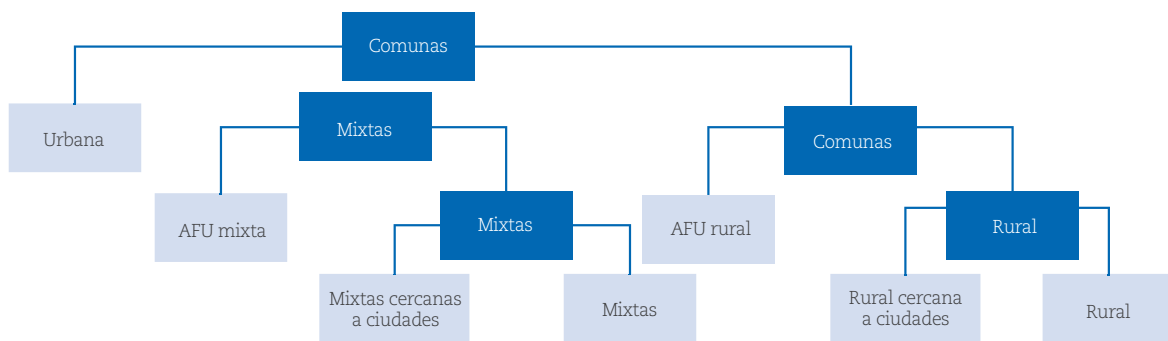
La definición del AFU identifica a las comunas chilenas que pertenecen a las AFU. Si un AFU comprende comunas rurales y mixtas, éstas serán clasificadas respectivamente como comunas rurales AFU y comunas mixtas AFU.

● **Paso 5: Criterio de distancia**

El último paso considera el tiempo que toma conducir un vehículo para al menos el 50% de la población desde las comunas rurales y mixtas hasta el AFU más cercana. Esto sólo aplica para las comunas rurales y mixtas fuera del AFU y el umbral de tiempo de conducción es de 60 minutos. De este modo, si el tiempo de conducción desde las comunas rurales y mixtas es inferior a 60 minutos, se clasifican como comunas rurales cercanas a una ciudad y comunas mixtas cercanas a una ciudad.

La segunda alternativa arroja una tipología que contiene siete tipos de comunas, tal como se representa en la Figura 1.4.

Figura 1.4. **Clasificación de comunas según la segunda definición corregida**



Ambas alternativas tienen ventajas y desventajas. La primera alternativa es más precisa que la segunda; sin embargo, es más difícil de computar y requiere la disponibilidad de datos muy detallados para todo el territorio de Chile, lo que la hace más difícil de implementar en el corto plazo. La segunda alternativa es menos precisa pero más fácil de computar. Los datos que se requieren para la segunda alternativa ya están disponibles. De todas maneras, ambas alternativas representarían una mejora de la definición oficial actual.

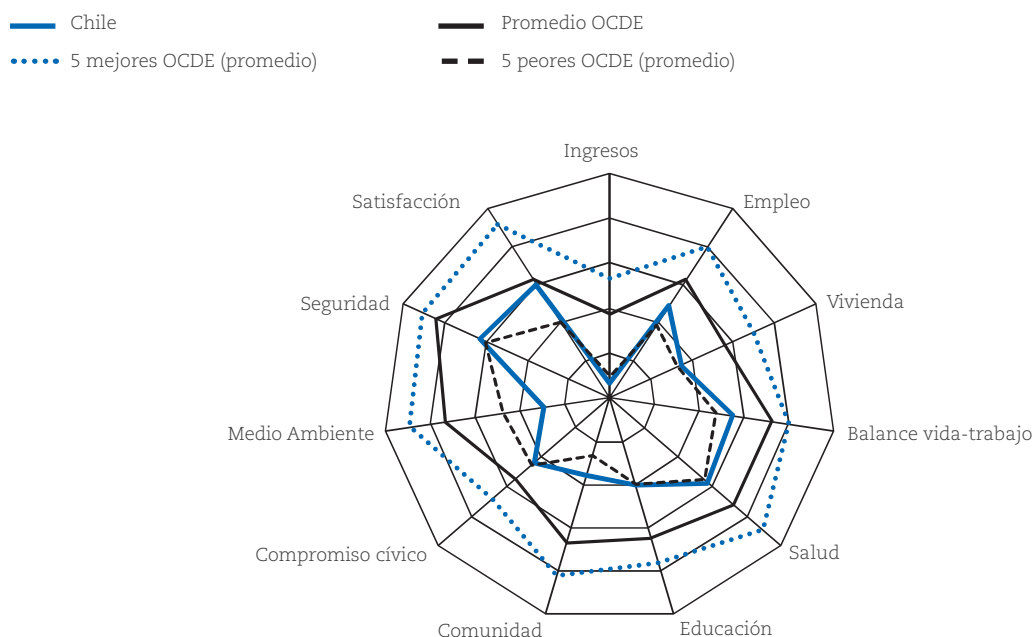
Condiciones marco para el desarrollo rural en Chile

Las sólidas condiciones macroeconómicas de Chile han sido un factor clave para su resiliencia a la crisis financiera global

Chile ha experimentado un importante proceso de modernización, consiguiendo mayor prosperidad económica y menor pobreza. El ingreso per cápita subió a más del doble en 20 años, llegando a ser el más alto de América Latina. Chile disfruta de una política fiscal prudente y un fuerte marco para atacar la inflación. Todas estas características han sido bien reconocidas por las agencias calificadoras independientes. El sector financiero es sano y el gobierno ha buscado ampliar la base productiva de la economía y potenciar el emprendimiento y la innovación a través de inversiones en educación y la reducción de barreras de entrada al mercado para los productos.

La estabilidad macroeconómica ha sido un factor clave de crecimiento. La estabilidad macroeconómica fue reforzada mediante la adopción, en 2001, de una regulación fiscal estructural que obliga al gobierno a mantener un excedente equivalente al 1% del PIB. Las cuentas fiscales equilibradas han sido complementadas con una baja inflación, un régimen de libre comercio y una legislación favorable para la inversión extranjera directa (IED). Esta estabilidad y apertura redujo la incertidumbre, incrementó la confianza empresarial y ayudó a atraer inversiones.

Figura 1.5. **El Índice para una Vida Mejor de la OCDE muestra una imagen mezclada**



Nota: Cada dimensión de bienestar es medida utilizando entre uno y tres indicadores del conjunto de indicadores del Índice para una Vida Mejor de la OCDE. Los indicadores normalizados son promediados con iguales ponderaciones. Los indicadores son normalizados mediante la reescalación (lineal) que va desde 0 (peor) hasta 10 (mejor).

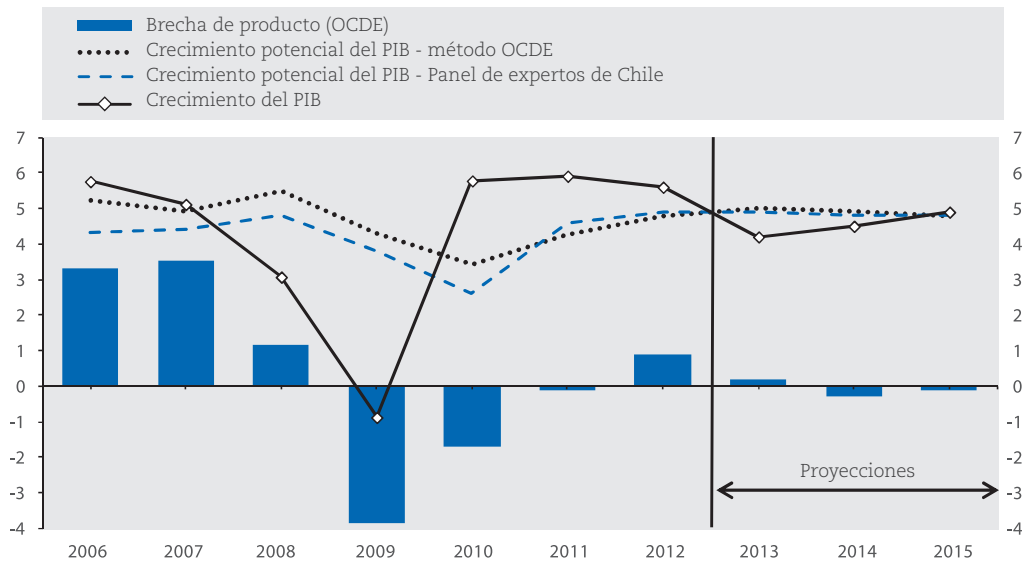
Cómo leer esta figura: En comparación con el promedio de la OCDE, Chile tiene un puntaje relativamente bajo en cuando a ingresos y medio ambiente, pero alto en satisfacción.

Fuente: Índice para una Vida Mejor de la OCDE, www.betterlifeindex.org.

Chile estaba bien preparado para responder a la recesión económica global de 2008-2009 y para los desastres naturales de febrero de 2010 (terremoto y tsunami), gracias a su sólido marco político macroeconómico y sus fuertes instituciones; en consecuencia, el crecimiento económico se recuperó rápidamente. El crecimiento del PIB promedió 5,8% anualmente desde 2010 hasta 2012. Los gastos de reconstrucción posteriores al terremoto y el alza de los precios de los productos primarios, beneficiando a las principales exportaciones de Chile –principalmente cobre y productos agrícolas, forestales y pesqueros-, explican en parte este buen resultado, además de las sólidas políticas macroeconómicas, financieras y estructurales y la confianza interna y externa en las proyecciones del país.

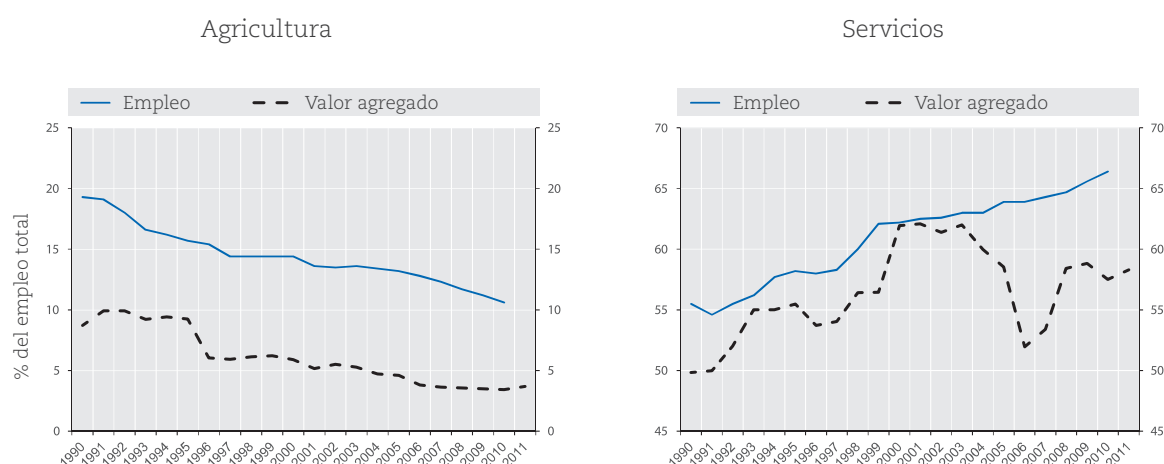
El proceso de modernización conlleva a una transición desde una economía basada en actividades agrícolas hacia un sector orientado a los servicios. Chile, al igual que muchos otros países miembros de la OCDE, actualmente está experimentando cambios estructurales, reduciendo el tamaño de sus actividades agrícolas y avanzando hacia una economía orientada a los servicios. Durante los últimos 20 años, la proporción del empleo en el sector agrícola y su participación en el PIB sido dividada por dos. Hoy en día, el sector agrícola representa el 10,6% del empleo total y 3,4% del PIB total. En contraste, el sector de servicios representa dos tercios del empleo total y 57% del PIB total.

Figura 1.6. **Producto potencial y brecha de producto**



Fuente: OCDE (2013a), OECD Economic Surveys: Chile 2013, OECD Publishing, http://doi.dx.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-en; OECD Economic Outlook (base de datos), <http://doi.dox.org/10.1787/eo-data-en>, (consultada el 10 de diciembre de 2013), actualizada con información reciente; Dirección de Presupuestos – Gobierno de Chile.

Figura 1.7. Empleo y valor agregado en la agricultura



Nota: La agricultura corresponde a las divisiones 1-5 de la CIU e incluye a la silvicultura, la caza y la pesca y la plantación de cultivos y la producción de ganado. El valor agregado es el resultado neto de un sector luego de sumar todos los resultados y restar los insumos intermedios.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial.

Tal como en otros países de la OCDE, Chile tiene una agricultura bimodal, con una relativamente pequeña proporción de explotaciones agrícolas de gran escala y competitivas internacionalmente que dan cuenta de la mayoría de la producción agrícola y una gran proporción de pequeñas explotaciones agrícolas subcomerciales que contribuyen con una participación pequeña al resultado de la agricultura. Muchas granjas de escala comercial en Chile se han convertido en grandes contribuyentes a las exportaciones, particularmente para cultivos hortícolas, y generan cantidades significativas de empleo rural, especialmente si se incluyen las actividades de primera etapa de procesamiento. A diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, la política de apoyo a la agricultura en Chile no distorsiona las decisiones de producción de las estas granjas más grandes. El apoyo a la agricultura en Chile se centra en las granjas más pequeñas y con mayores desventajas económicas y que están débilmente conectadas a los mercados; con el doble objetivo de mejorar su competitividad y los ingresos familiares.

La apertura de la economía se ha enfocado primordialmente en los sectores basados en los recursos naturales. La relativamente pequeña economía chilena basada en los recursos naturales experimentó un fuerte cambio de política desde la sustitución de importaciones hacia las exportaciones. Una serie de reformas comerciales, unidas a condiciones internacionales favorables, tales como altos precios del cobre, aumentó la proporción de exportaciones en relación a las en el PIB importaciones pasando de un 45,7% para el período de 1976 a 1984 hasta el 60,3% para los años entre 1995 y 2002. La apertura de actividades productivas relacionadas con el comercio permitió el auge de nuevas industrias, muchas de ellas basadas en el procesamiento de bienes primarios, tales como el sector agroalimentario. Una importante proporción de las exportaciones totales está siendo impulsada por actividades primarias y de primera etapa de procesamiento. La economía chilena depende fuertemente de los recursos naturales. Produce casi un tercio del cobre a nivel mundial, el cual representa más de la mitad de las exportaciones de Chile. El país es también el segundo mayor productor de salmón y el cuarto mayor exportador más de vinos a nivel mundial.

A pesar de estos avances positivos, el proceso de modernización está lejos de terminarse. La economía de Chile necesita inyectar más dinamismo para mantener una perspectiva positiva a mediano y largo plazo. Además de avanzar en una serie de áreas clave, tales como fortalecimiento del crecimiento verde, la inclusión en el mercado laboral, el emprendimiento y la innovación (OCDE, 2013a), las regiones requieren continuar avanzando para abrir oportunidades de crecimiento en sus territorios. El crecimiento nacional se verá fortalecido a medida que avanza el país, por ejemplo, en su marco político nacional urbano (OCDE, 2013b), en su enfoque territorial para adaptar las políticas a las características específicas y variadas de las diferentes regiones chilenas (OCDE, 2009) y, finalmente, en mejorar las perspectivas de las áreas rurales. Se necesita cambiar el enfoque actual de la política rural actual, que lleva a que las regiones rezagadas dependan de programas sociales y políticas agrícolas o de otros sectores, hacia un programa más amplio e integral de desarrollo rural. Este informe se centrará en este último marco político.

Unidades territoriales – el sistema administrativo de Chile

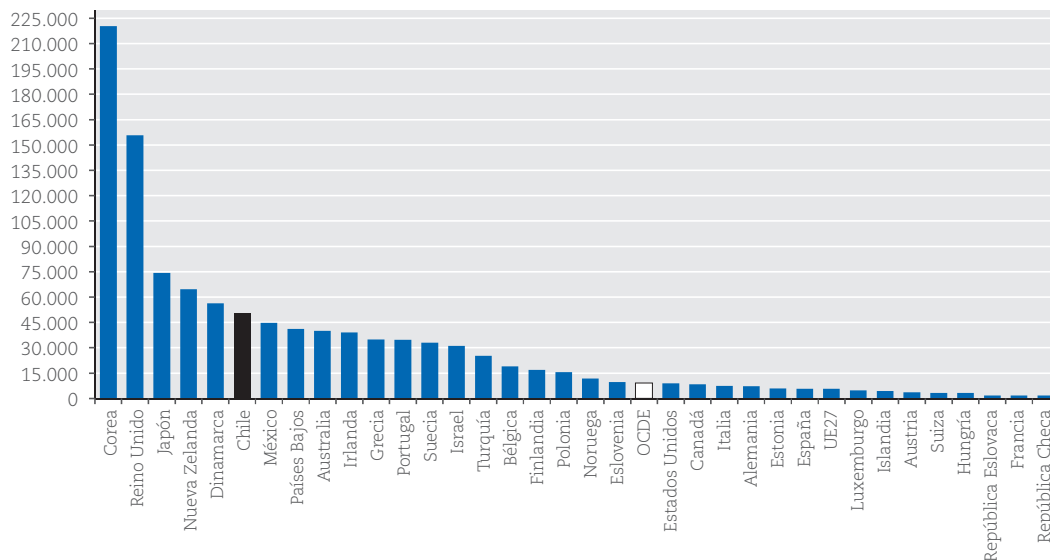
Chile es un estado unitario centralizado con dos niveles de gobernanza subnacional. El primero consiste de 15 regiones y el segundo nivel de 346 comunas. Entre las regiones y las comunas, hay 54 provincias con responsabilidades administrativas muy limitadas (ver Anexo 1.A1). Las municipalidades son las únicas autoridades locales en Chile con competencia en una serie de áreas clave. En el Anexo 1.A1 se entrega un resumen de la composición, organización y funciones de los diferentes gobiernos regionales, provinciales y locales. Las 15 regiones de Chile corresponden a las regiones de Nivel Territorial 2 (TL2) en la clasificación de la OCDE y las 54 provincias corresponden a las regiones TL3 en la tipología de la OCDE (ver Anexo 1.A2).

En Chile, las comunas son relativamente grandes en cuanto a tamaño y número de habitantes. En comparación con la OCDE, las 346 comunas de Chile son bastante grandes, tanto en términos de superficie como también en cuanto a la cantidad de habitantes que viven en ellas. En promedio, las comunas chilenas albergan a una cantidad de habitantes que es cinco veces mayor que en el resto de los países de la OCDE, siendo superadas solamente por Corea, el Reino Unido, Japón, Nueva Zelanda y Dinamarca. En términos de superficie, sólo Australia, Nueva Zelanda y Canadá mostraron municipalidades con tamaños promedio mayores.

Características geográficas y demográficas

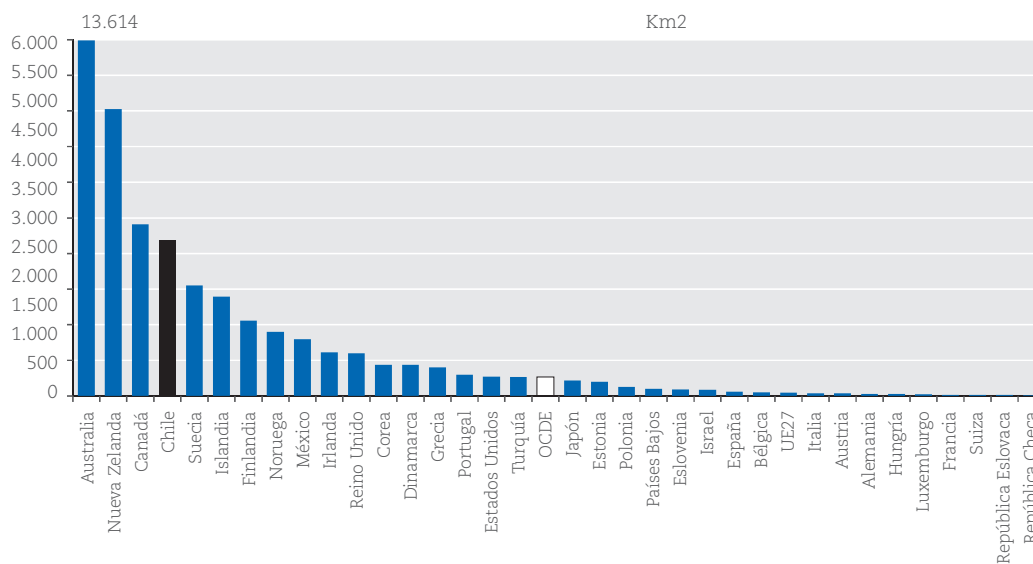
La peculiar geografía de Chile presenta tanto desafíos como beneficios. Chile tiene más de 4.300 kilómetros de longitud, pero un ancho que no sobrepasa 486 kilómetros con un promedio de 177 kilómetros. Esto presenta un desafío para desarrollar y administrar las conexiones entre las personas, empresas y regiones a lo largo del país, así como también para proporcionar bienes y servicios en todo el territorio, especialmente en las zonas remotas. Más aun, la accesibilidad y conectividad con los mercados internacionales también representa un desafío para muchas regiones. En relación con otros lugares de América Latina, el carácter remoto de Chile y su peculiar geografía no han sido un impedimento tan grande. En Chile, la estabilidad y la resiliencia macroeconómica han atraído capital extranjero y actividad empresarial de países vecinos que también experimentan una escasa conectividad internacional similar, lo que da como resultado que se generen bolsones de actividad económica fuerte.

Figura 1.8. Cantidad promedio de habitantes por comuna en la OCDE, 2012



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

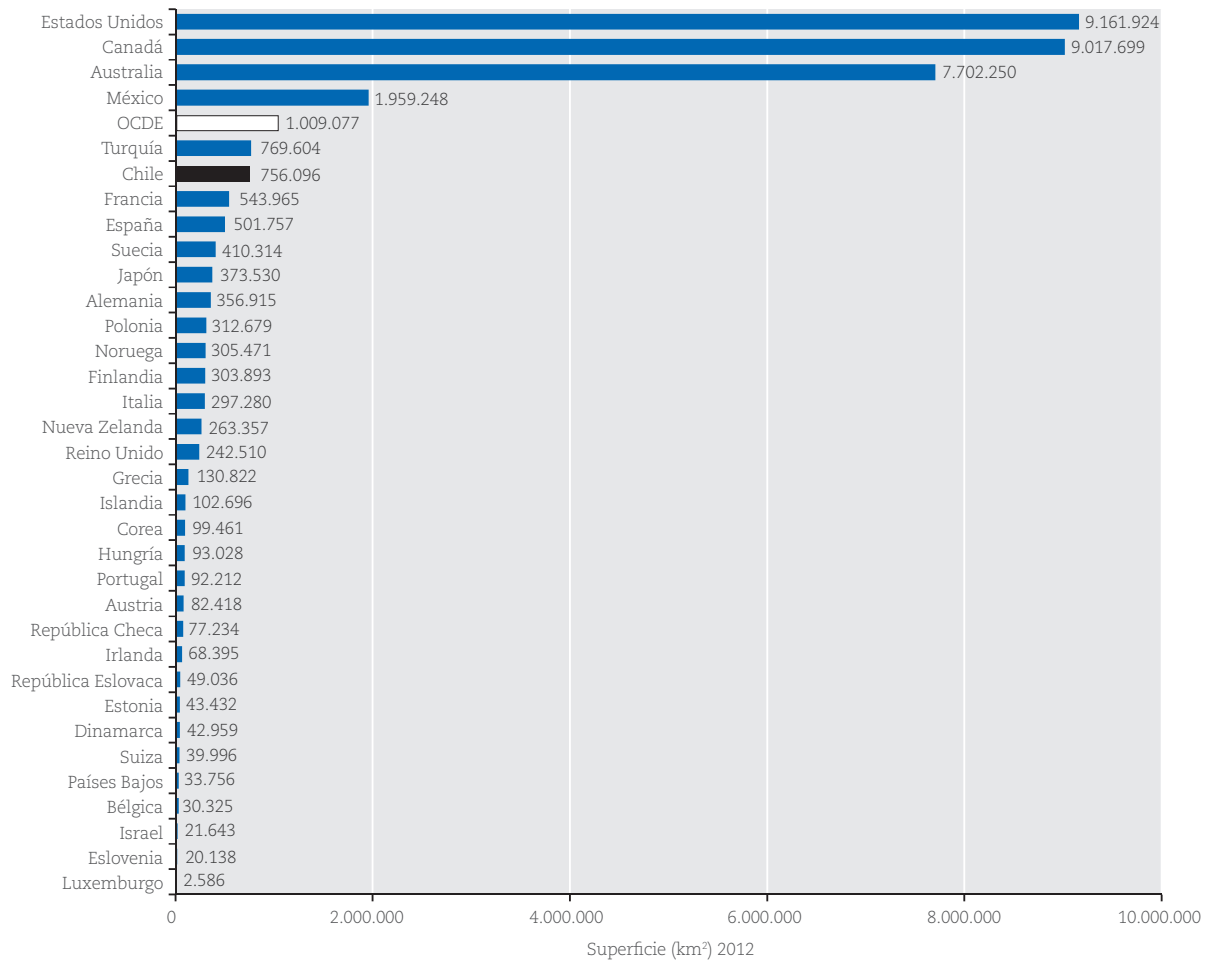
Figura 1.9. Superficie comunal promedio en la OCDE, 2012



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

La superficie de Chile, aunque es inferior que a la del promedio de la OCDE, es superior a aquella de la mayoría de los países de la OCDE. Con una superficie de 756.096 km², Chile es el séptimo país más grande de los países de la OCDE (Figura 1.10), superado solamente por los Estados Unidos, Australia, Canadá, México y Turquía. La principal característica geográfica del país es su vasto territorio, mayoritariamente despoblado, con áreas desérticas, lagos, zonas montañosas y condiciones climáticas difíciles.

Figura 1.10. Superficie de los países miembros de la OCDE, 2010



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

De las 75,6 millones de hectáreas de Chile, sólo el 20% (15 millones de hectáreas) están dedicadas a la agricultura (OCDE, 2008) –una cifra similar a la de Nueva Zelanda, que tiene sólo un tercio de la superficie total de Chile (Tabla 1.5). Al igual que al interior de Nueva Zelanda, la mayor parte de estas tierras está destinada al pastoreo, con solamente 2,3 millones destinadas a cultivos. Para aquellas áreas donde la producción agrícola es factible, sin embargo, el clima es ideal y especialmente adecuado para la producción de vino y la horticultura de zona templada (OCDE, 2004). Los bosques comprenden el 10% de la superficie terrestre total con plantaciones que cubren 2,3 millones de hectáreas y con 5,6 millones de hectáreas de bosques nativos.

Tabla 1.5. Patrones de uso de suelo, 2003 Millones de hectáreas

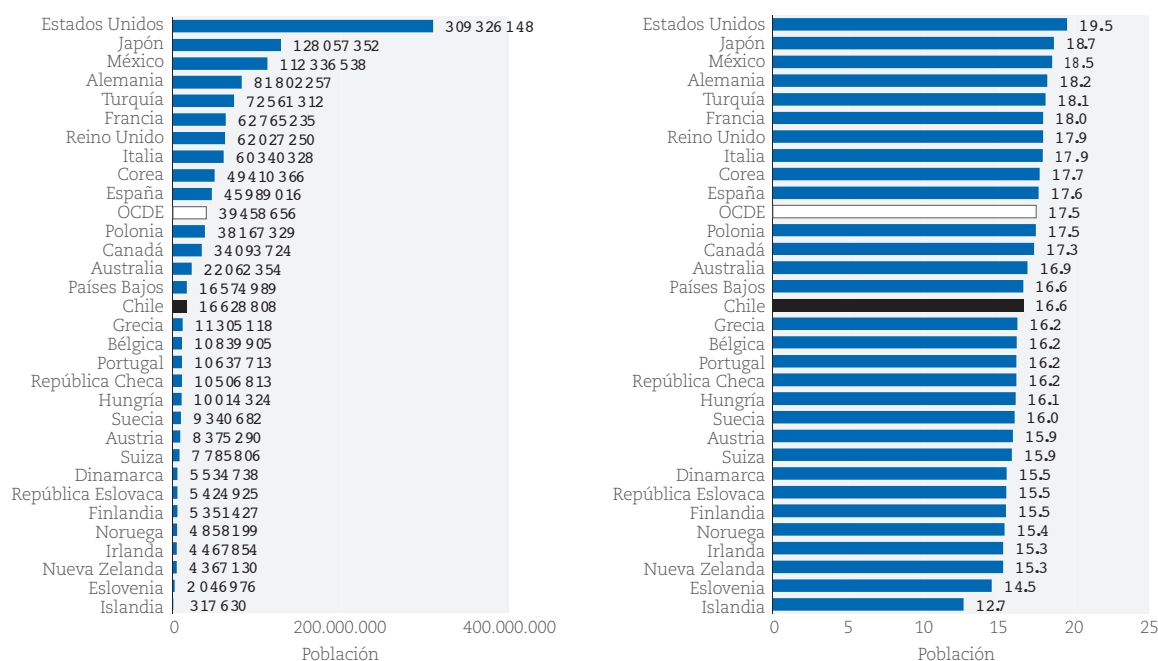
País	Superficie total	Superficie agrícola	Pastoreo permanente	Arable y permanente	Tierra arable	Cultivos permanentes
Argentina	278	128,7	99,8	28,9	27,9	1
Bolivia	109,9	37,1	33,8	3,3	3,1	0,2
Brasil	851,5	263,6	197	66,6	59	7,6
Chile	75,7	15,2	12,9	2,3	2	0,3
Colombia	113,9	45,9	42,1	3,9	2,3	1,6
Ecuador	28,4	8,1	5,1	3	1,6	1,4
Paraguay	40,7	24,8	21,7	3,1	3	0,1
Perú	128,5	21,2	16,9	4,3	3,7	0,6
Uruguay	17,6	15	13,5	1,4	1,4	0
Venezuela	91,2	21,6	18,2	3,4	2,6	0,8
China, República Popular	959,8	554,9	400	154,9	142,6	12,2
India	328,7	180,8	11,1	169,7	160,5	9,2
Sudáfrica	121,9	99,6	83,9	15,7	14,8	1
Australia	774,1	439,5	391,6	47,9	47,6	0,3
Nueva Zelanda	27,1	17,2	13,9	3,4	1,5	1,9*
Estados Unidos	962,9	409,3	233,8	175,5	173,5	2,1

Nota: * Nueva Zelanda: la categoría de cultivos “permanentes” incluye bosques plantados en granjas para producción.

Fuente: FAO (2007), FAOSTAT (base de datos); Banco Mundial (2007). Indicadores del desarrollo mundial.

Pese a su gran superficie, Chile no está muy poblado según los estándares de la OCDE. Aunque en 2010 albergaba a 16,5 millones de habitantes, la población total de Chile (16,5 millones) era casi la mitad de la población promedio habitando en los países de la OCDE (39,4 millones) y era significativamente menor que la población habitando en países de la OCDE con una superficie terrestre similar a la de Chile, incluyendo a Turquía (72 millones), Francia (62 millones) y España (46 millones).

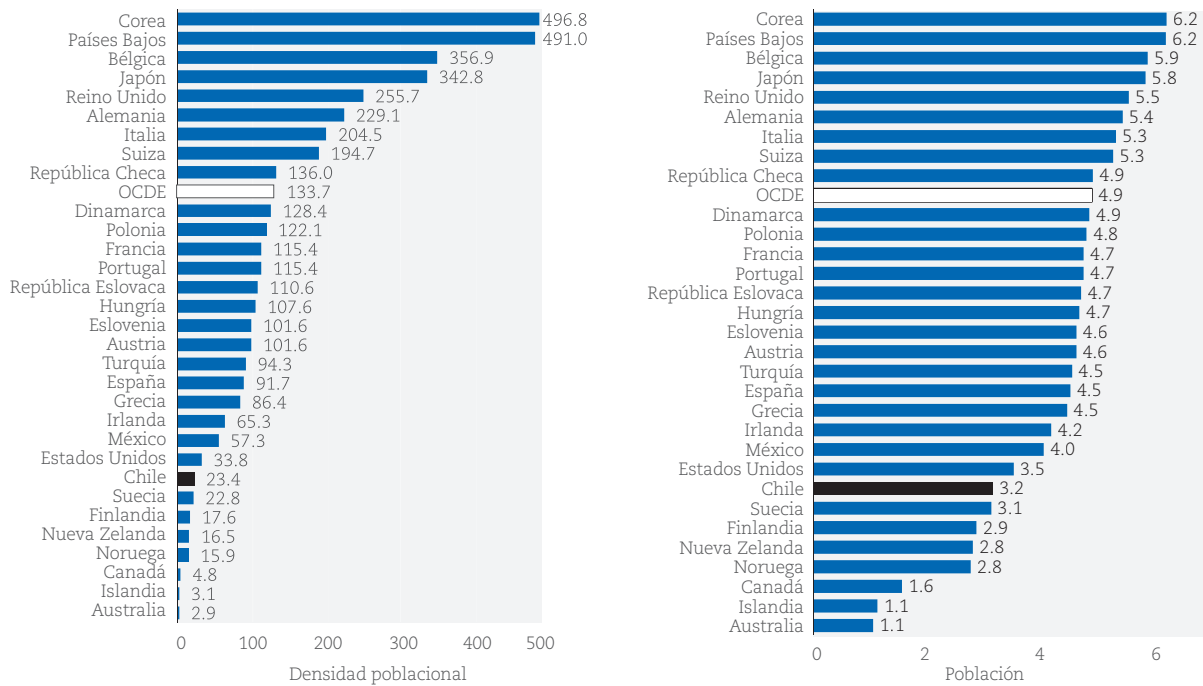
Figura 1.11. Población en los países miembros de la OCDE, 2010



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Como resultado de su vasta superficie terrestre y baja población, la densidad poblacional de Chile se mantiene relativamente baja según los estándares de la OCDE. Con una densidad poblacional de 23,4 habitantes por km², la densidad poblacional de Chile es la octava más baja de la OCDE, solamente superando a Australia, Islandia, Canadá, Nueva Zelanda y los países escandinavos de baja densidad poblacional, como Finlandia, Noruega y Suecia.

Figura 1.12. Densidad de la población en los países miembros de la OCDE, 2010



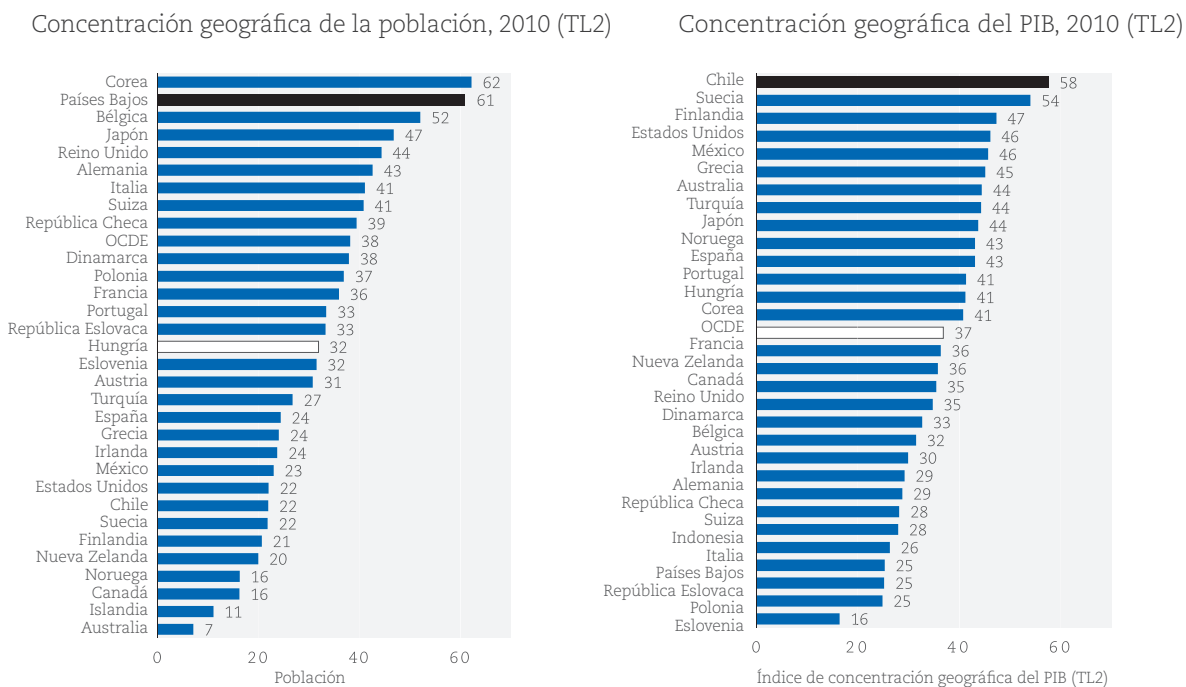
Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

La concentración en los patrones de asentamiento y en la actividad económica en Chile es alta

Las características geográficas de Chile hacen que las actividades económicas y los patrones de asentamiento se concentren en unas pocas zonas. La geografía de Chile, que refleja la presencia de la tierra desértica en el norte, el terreno montañoso a lo largo del país y el hielo en el sur, concentra las actividades económicas y los patrones de asentamiento en unas pocas zonas geográficas. Más aun, el país está experimentando una desertificación del suelo que afecta aproximadamente a 47,3 millones de hectáreas. De hecho, casi la mitad de la población chilena vive en Santiago y casi el 60% habita en Santiago y en la Región del Biobío. Según el índice de concentración geográfica, la concentración demográfica en Chile (61) es casi el doble del promedio de la OCDE (32) y sólo es superado por Islandia (62). La actividad económica también está altamente concentrada en Chile, registrando el nivel más alto de concentración geográfica del PIB (52) entre los países de la OCDE.

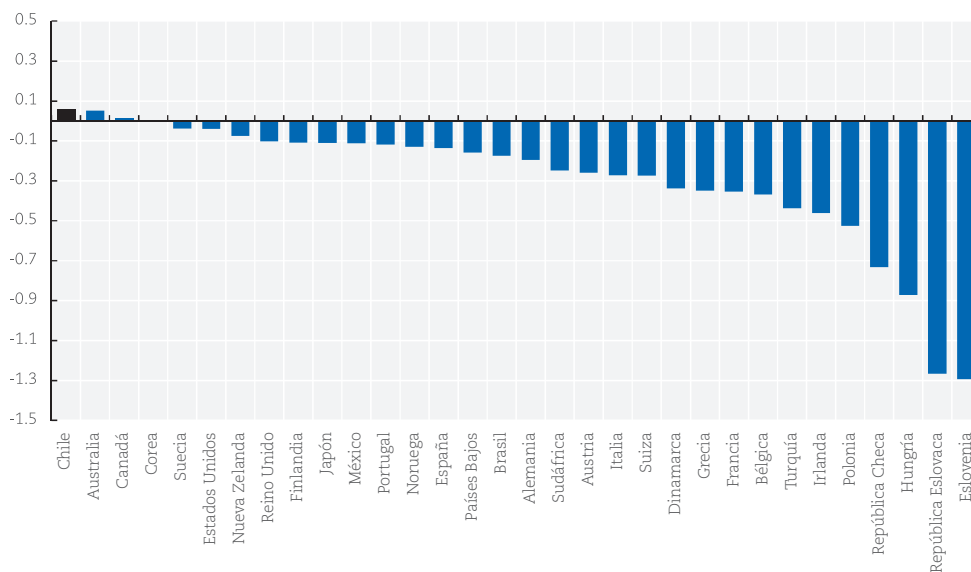
Chile es uno de los tres países de la OCDE con mayor índice de concentración en patrones de asentamiento que en actividad económica. Comúnmente, en la OCDE, la actividad económica tiende a estar más concentrada que los patrones de asentamiento debido a los beneficios asociados con las economías de aglomeración y las actividades económicas intensivas en capital. De hecho, esto es así para 28 de los 32 países miembros de la OCDE considerados, a excepción de Australia, Canadá y Chile. En el caso de Chile, esto refleja en gran medida la importancia de las actividades de minería intensiva, que concentran actividades de alto valor económico en pocas regiones.

Figura 1.13. **Concentración demográfica y de actividad económica en las regiones TL2 de la OCDE, 2010**



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

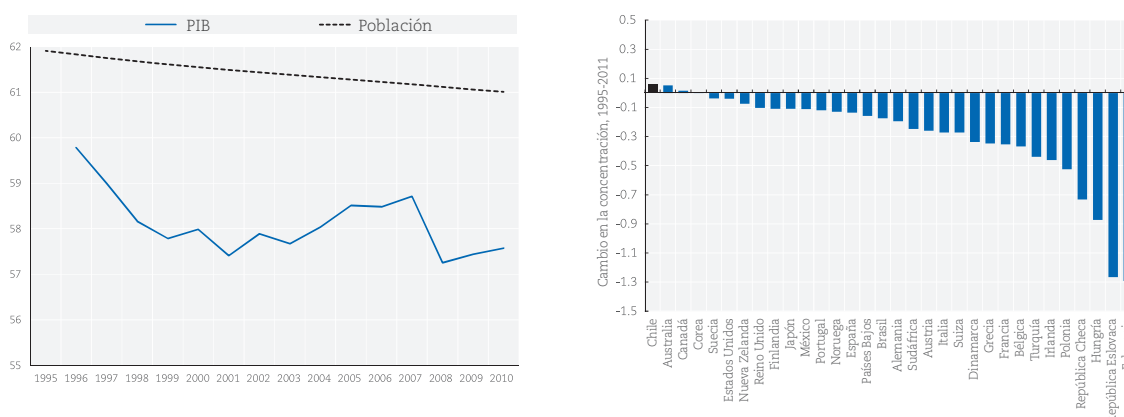
Figura 1.14. **Proporción índice de concentración de la población sobre índice de concentración del PIB, 2010**



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Si bien la población y la actividad económica en Chile permanecen entre las de mayor concentración en los países de la OCDE, ha habido una tendencia hacia la desconcentración durante los últimos 15 años. Los patrones de asentamiento y las actividades económicas declinaron por casi uno y 2,2 puntos porcentuales respectivamente entre 1995 y 2011. En comparación, la tendencia en la mayoría de países de la OCDE, ha sido la de una concentración de la actividad económica durante el mismo periodo, con la excepción de Australia, Austria, Canadá, Chile, los Países Bajos, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Pese a la reducción gradual de la concentración en Chile, continúa siendo notablemente alta.

Figura 1.15. Cambio en la concentración del PIB y patrones de asentamiento en Chile y en los países de la OCDE, 1995-2011



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

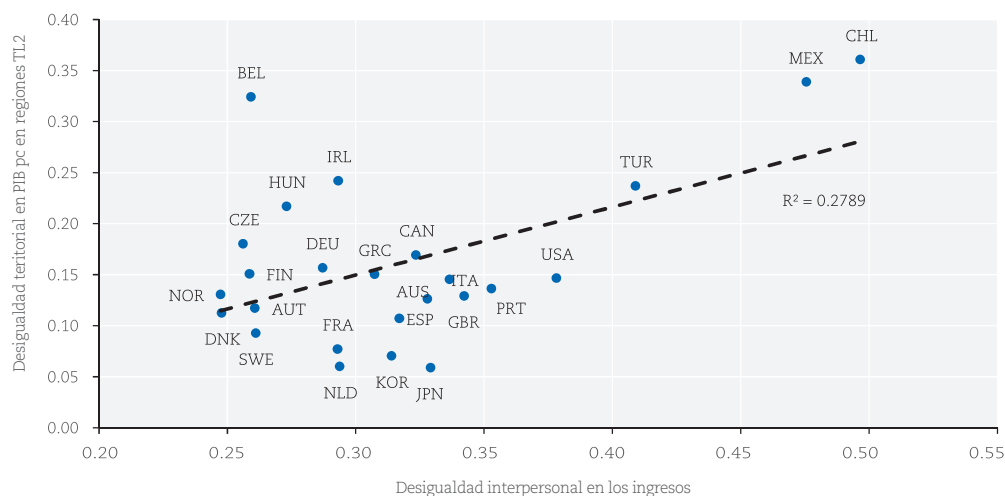
La desigualdad en Chile está entre las más altas de la OCDE

La desigualdad entre la gente está altamente asociada a la desigualdad en el territorio. Si bien el proceso de desarrollo general crea desequilibrios regionales, dado que algunos territorios tienen mayor potencial de crecimiento que otros, cuando los desequilibrios son excesivos pueden reflejar que algunas regiones y sus habitantes podrían carecer del acceso adecuado a bienes y servicios y de oportunidades económicas. Las políticas regionales bajo el paradigma antiguo abordaban estos desequilibrios espaciales mediante mecanismos de compensación que redistribuyen recursos. Tal como se analizará en el Capítulo 2, muchos países miembros de la OCDE han abandonado el uso de políticas regionales como mecanismos de compensación a cambio de un marco diferente que percibe a las políticas regionales como herramientas estratégicas que adaptan las políticas y las inversiones a las necesidades de cada región, con la finalidad de facilitar el desarrollo de cada lugar.

Entre los países miembros de la OCDE, la desigualdad territorial está altamente correlacionada con desigualdad de personas. De hecho, los países con niveles más altos de desigualdad regional también tienden a tener altos niveles de desigualdad en los ingresos (Figura 1.16). Del mismo modo, los países miembros con un bajo nivel de desigualdad regional tienden a tener menores niveles de desigualdad en los ingresos.

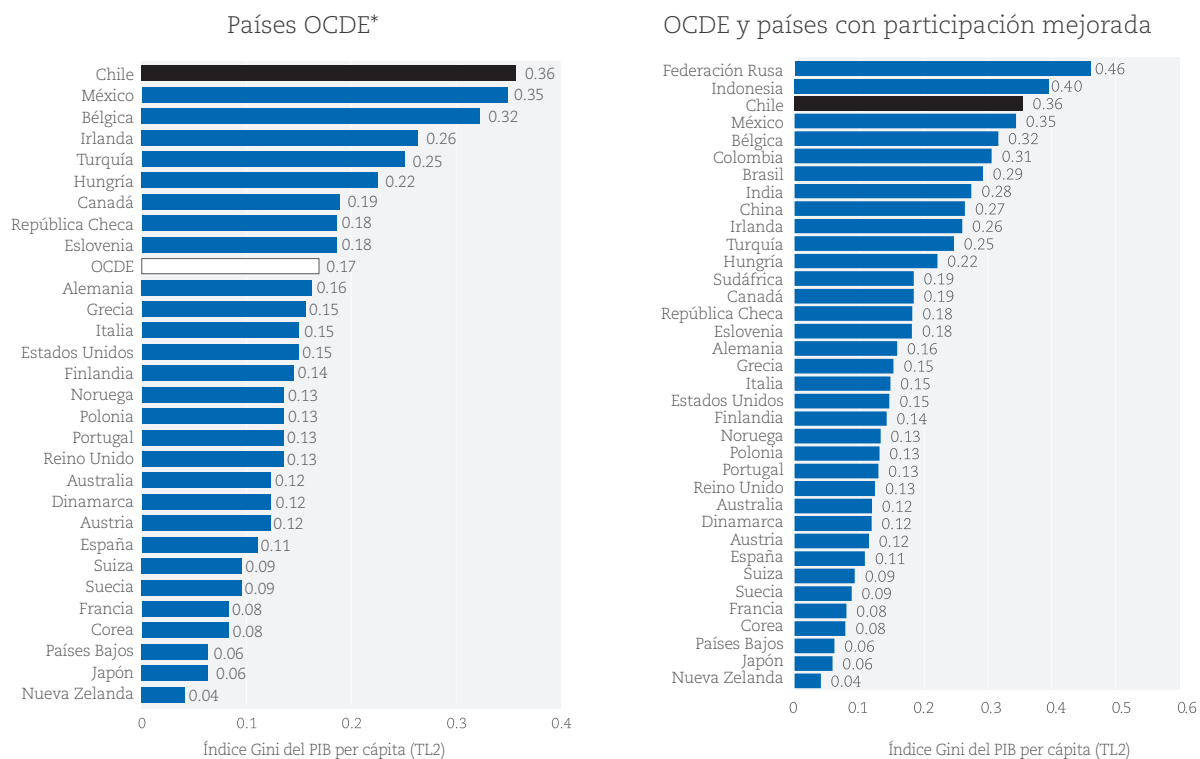
Chile registra el nivel más alto de desigualdad regional entre los países de la OCDE y uno de los más altos entre los países de la OCDE con participación mejorada. Cuando se le compara con los países de la OCDE, Chile registra el mayor nivel de desigualdad entre las regiones TL2, excluyendo a los países con menos de cuatro regiones TL2 (Bélgica, Grecia, Irlanda, los Países Bajos, Nueva Zelanda, la República Eslovaca y Eslovenia). Cuando se le compara con los países con participación mejorada, sólo la Federación Rusa e Indonesia tienen niveles más altos de desigualdad regional que Chile. De hecho, la desigualdad de Chile es más alta que en Colombia, Brasil, India, China y Sudáfrica (Figura 1.17). Esto sugiere, por un lado, que partes del país podrían sufrir debido al acceso desigual a bienes, servicios y oportunidades y, por otro lado, que partes del país podrían ser mejor movilizadas en el proceso general de desarrollo. Tal como se analizará en el Capítulo 2, los roles respectivos de lo urbano y lo rural tienden a cambiar según las diferentes etapas de desarrollo, con las regiones rurales adquiriendo mayor relevancia a medida que los países avanzan hacia etapas más altas de desarrollo.

Figura 1.16. Desigualdad geográfica y entre personas en las regiones TL2 en los países de la OCDE, 2009



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, y OECD Income distribution and poverty (base de datos), www.oecd.org/els/social/inequality, (consultadas el 15 de diciembre de 2013).

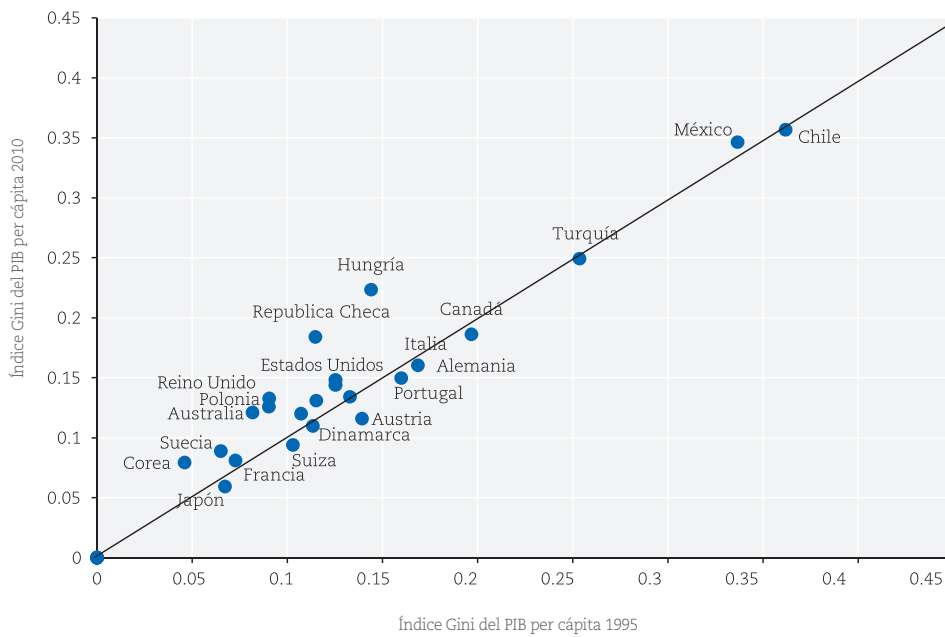
Figura 1.17. Índice de Gini de desigualdad del PIB per cápita en la OCDE y países con participación mejorada, 2011



Nota: * Se excluyen los países con menos de cuatro regiones TL2. Estos incluyen Bélgica, Grecia, Irlanda, los Países Bajos, la República Eslovaca y Eslovenia. Fuente: OECD (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Los altos niveles de desigualdad regional de Chile no han disminuido durante los últimos 15 años, al contrario de la tendencia observada en algunos países miembros de la OCDE, especialmente en los países de Europa del Este, como la República Checa, Hungría y Polonia, además de Australia, Corea y Suecia. Esto sugiere que la política regional en Chile, que principalmente basada en el viejo paradigma regional, no ha dado sus frutos. Tal como se analizará en el Capítulo 2, la adopción de un marco político rural nacional sobre la base de políticas rurales modernas que apunten al potencial de crecimiento de las regiones rurales podría contribuir a reducir la desigualdad, en la medida en que ayude a estas regiones a integrarse mejor con las regiones urbanas y con el desarrollo nacional general.

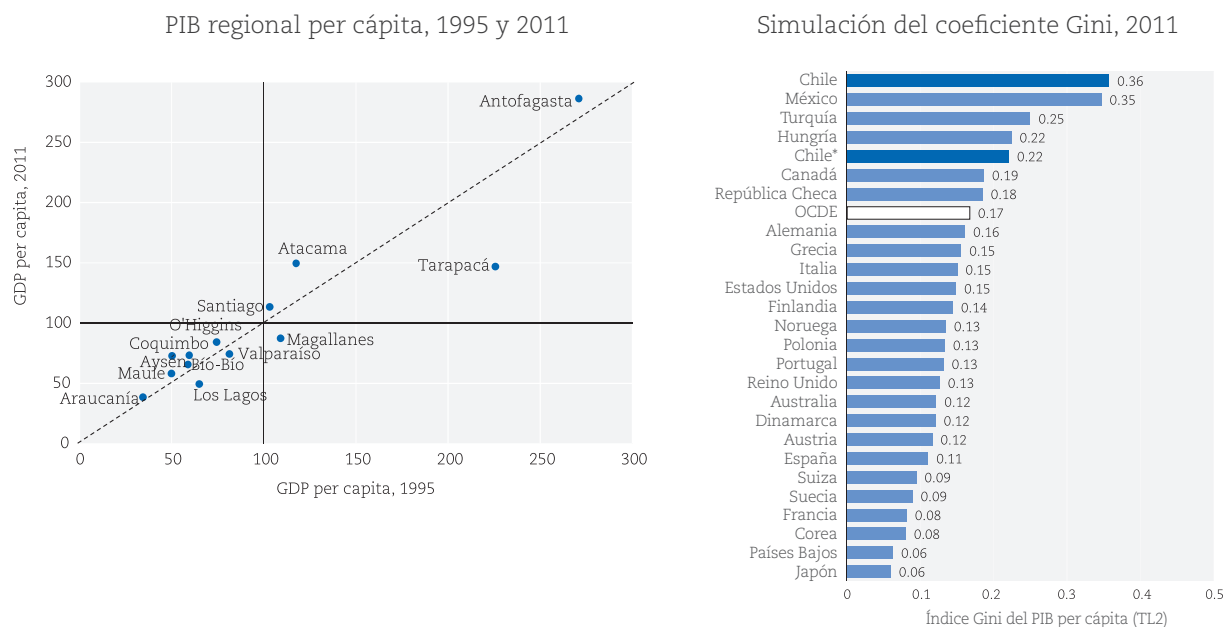
Figura 1.18. Cambio en el Índice de Gini de desigualdad del PIB per cápita en los países de la OCDE, 1995-2010



Nota: Se excluyen los países con menos de cuatro regiones TL2. Estos incluyen Bélgica, Grecia, Irlanda, los Países Bajos, la República Eslovaca y Eslovenia. Fuente: OECD (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

El alto nivel de desigualdad de Chile no sólo es impulsado por un fuerte crecimiento en las regiones con recursos naturales y en Santiago, sino que también por el bajo desempeño de otras regiones. Contrario a la creencia de que el alto nivel de desigualdad regional de Chile es principalmente impulsado por Santiago y las regiones especializadas en actividades mineras (Antofagasta y Tarapacá), el bajo desempeño de una amplia gama de regiones es también un factor motor clave de los altos niveles de desigualdad. Actualmente, en más de la mitad de las regiones chilenas –Araucanía, Aysén, Biobío, Coquimbo, Los Lagos, Maule, y Valparaíso- el PIB per cápita es inferior al 75% del promedio nacional. La aplicación de una simulación del coeficiente Gini para Chile, excluyendo las regiones sobresalientes de Antofagasta y Tarapacá, revela que la desigualdad de todas maneras será significativamente más alta (0,22) que el promedio para los países de la OCDE.

Figura 1.19. PIB per cápita en las regiones TL2 de Chile y simulación de la desigualdad en el PIB per cápita, 1995 y 2011



Nota: *Se refiere a una simulación para Chile que excluye a las regiones de Antofagasta y Tarapacá. Se excluyen los países con menos de cuatro regiones TL2. Estos incluyen Bélgica, Grecia, Irlanda, los Países Bajos, la República Eslovaca y Eslovenia.

Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Las características geográficas de Chile y su difícil contexto geográfico condicionan de manera previa los patrones de asentamiento y la actividad económica. Como resultado de estas restricciones geográficas, las áreas rurales en Chile tienen características y desafíos económicos muy diferentes. Más aun, el país está enfrentando un proceso de transformación estructural y de modernización que está cambiando las realidades de las áreas urbanas y rurales y sus relaciones a un ritmo muy acelerado. La definición oficial que clasifica a las áreas urbanas y rurales debe adaptarse a estos cambios para poder asegurar que la implementación de las políticas sea efectiva y aborde los problemas correctos. En este ámbito, la OCDE ha avanzado mucho en los últimos años en su metodología para clasificar a las áreas urbanas y rurales. La sección que sigue evalúa la definición actual que clasifica lo rural en Chile y presenta algunas sugerencias para actualizarla.

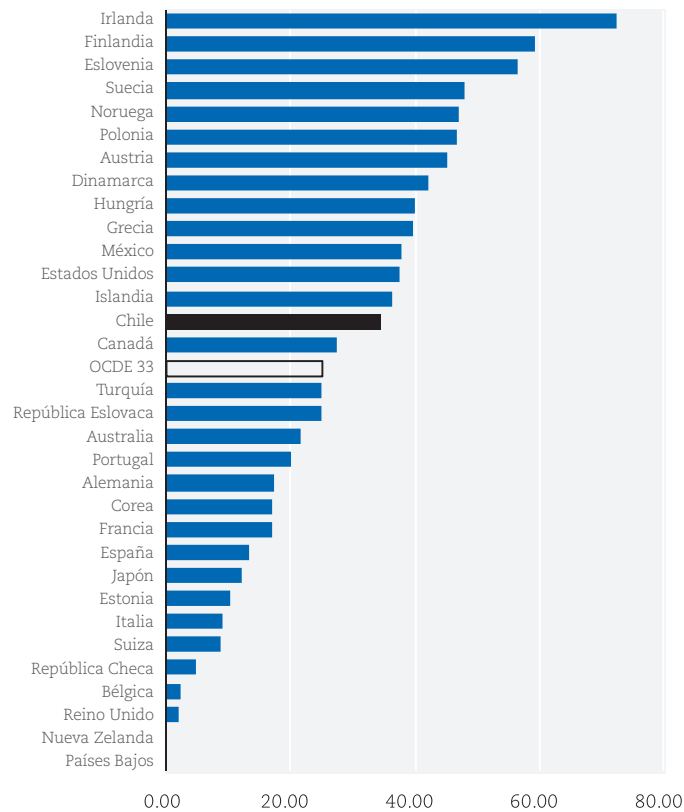
En la OCDE, Chile es claramente un país con un alto desempeño a nivel nacional. Pero su destacada estabilidad macroeconómica ha hecho posible que no se centre en las diferencias significativas en el desempeño económico y los estándares de vida que se dan entre las regiones de Chile, especialmente aquellas en el Chile rural. Una gran proporción del ingreso nacional, y una proporción incluso mayor de las exportaciones, está asociada al sector primario, especialmente minerales, pero también a la agricultura, la actividad forestal y la pesca, sin embargo ha habido poco énfasis en proporcionar un entorno fuerte para estas industrias a nivel regional. El enfocarse en una mejor política de desarrollo rural podría fortalecer a estos sectores y abordar desventajas sociales importantes en términos de indicadores básicos, tales como: logro educacional, estado de salud, nivel de pobreza, calidad de la vivienda y esperanza de vida, que han llevado a una significativa desigualdad y exclusión social en las áreas más rurales de Chile.

¿Qué es “rural” en Chile?

Tal como se comentó en la sección anterior, la definición actual para determinar las áreas rurales en Chile se beneficiaría de una actualización. Esta sección determina las principales características de las áreas rurales en Chile usando medidas alternativas, como las que se presentan en la sección anterior. El análisis también mide tendencias en regiones rurales usando la definición OCDE para regiones TL3 y también mide tendencias en comunas Chilenas.

Según la tipología de la OCDE en regiones TL3 (Figura 1.20), el 92% del territorio de Chile es rural y albergaba a 6,21 millones de habitantes en 2012, representando al 36% de la población nacional. En comparación con los países de la OCDE, Chile tiene una proporción más alta de población habitando en áreas rurales que el promedio de la OCDE (25%) y una proporción similar a la de Grecia, Islandia, México y los Estados Unidos. La proporción de la población chilena que habita en regiones predominantemente rurales se ha mantenido relativamente estable desde 1990 (35%).

Figura 1.20. Proporción de la población nacional viviendo en regiones predominantemente rurales, 2012

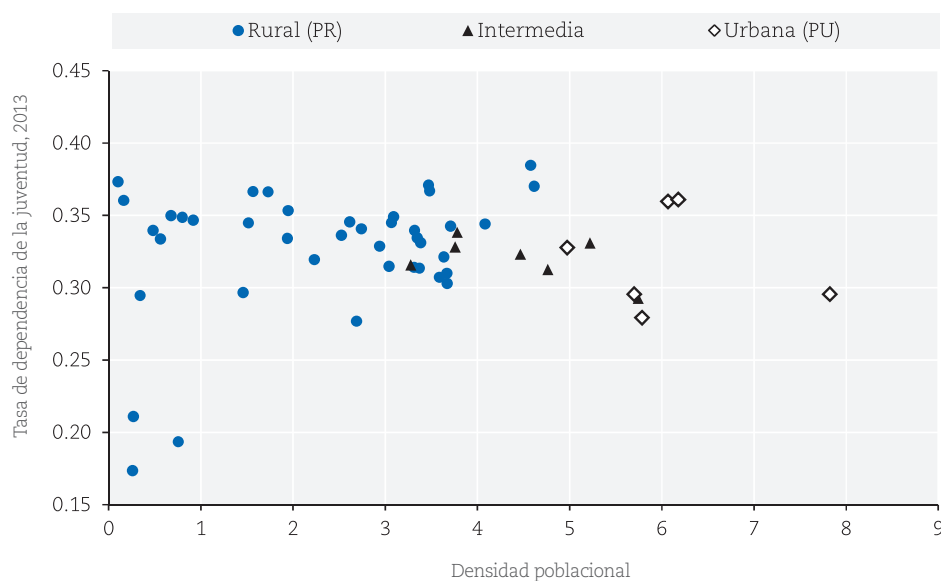


Fuente: OCDE (2013), OECD Regions at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

Crecimiento de la población en regiones rurales

La presencia de una población joven es una potencial ventaja para las regiones rurales chilenas. Las tasas de dependencia de la juventud no parecen estar claramente relacionadas a una mayor densidad poblacional, excepto en tres regiones rurales periféricas con baja densidad poblacional: Parinacota y Tamarugal, en la periferia norte, y Tierra del Fuego, en el sur de Chile. Las bajas tasas de dependencia de la juventud en estas tres regiones probablemente se deban a sus ubicaciones geográficas extremas y a la emigración de una proporción significativa de jóvenes. No obstante, en el resto de las regiones rurales de Chile, la presencia de tasas relativamente altas de dependencia de la juventud, entre el 30% y el 40%, representa una ventaja potencial para las regiones rurales sobre todo si se consigue que los jóvenes participen en el mercado laboral y contribuyan a actividades productivas. Esto también requiere proporcionar instalaciones educacionales adecuadas en las áreas rurales para asegurar el aprovechamiento de este potencial.

Figura 1.21. **Proporciones de densidad de la población y dependencia de los jóvenes en las regiones TL3 de Chile, 2012**



Nota: Las tasas de dependencia de la juventud son definidas como la proporción de la población con menos de 15 años en relación a la población entre 15 y 65 años.

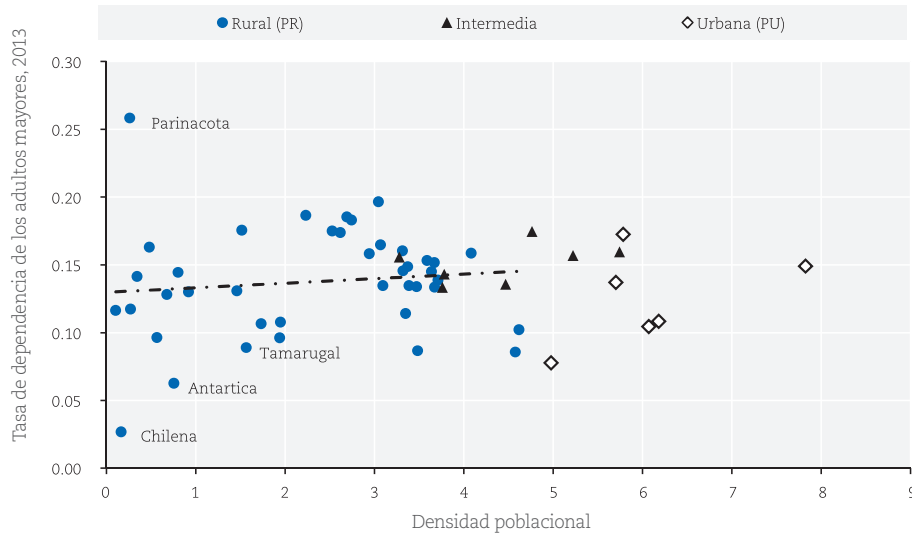
Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Debido a que las tasas de dependencia de los adultos mayores son cercanas a las del promedio nacional en la mayoría de las regiones rurales, estas deberán planificar proporcionar servicios sociales y de salud a la población mayor. Las tasas de dependencia de los adultos mayores no parecen tener una fuerte correlación con la densidad poblacional. Esta tendencia también está presente en las regiones rurales, con la excepción de dos regiones que tienen muy bajas tasas de dependencia de los adultos mayores –Antártica Chilena y Tamarugal– y Parinacota, con una tasa muy alta de dependencia de los adultos mayores.

En las regiones rurales de Chile, los niveles más altos de densidad están claramente relacionados a un mayor crecimiento de la población, en contraste con las regiones intermedias y urbanas, que parecen experimentar un mayor crecimiento de la población en las regiones con menor densidad poblacional. Esto sugiere que el rol de las ciudades de segundo nivel o pueblos rurales presentes en las regiones TL3 predominantemente rurales es un importante factor impulsor del crecimiento de la población. Debido

a que las tasas más altas de crecimiento se dan en regiones urbanas e intermedias con baja densidad poblacional, esto podría reflejar señales de congestión en las regiones con mayor densidad poblacional o dinamismo en las regiones intermedias y urbanas con menor población.

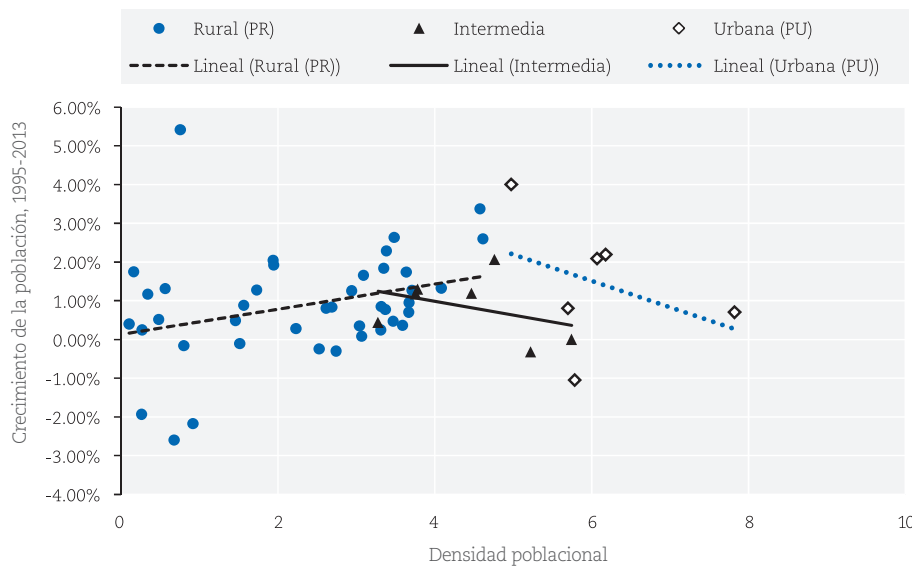
Figura 1.22. **Proporciones de densidad de la población y dependencia de los adultos mayores en las regiones TL3 de Chile, 2012**



Nota: Las tasas de dependencia de los adultos mayores se definen como la proporción de la población con más de 65 años en relación a la población entre 15 y 65 años.

Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

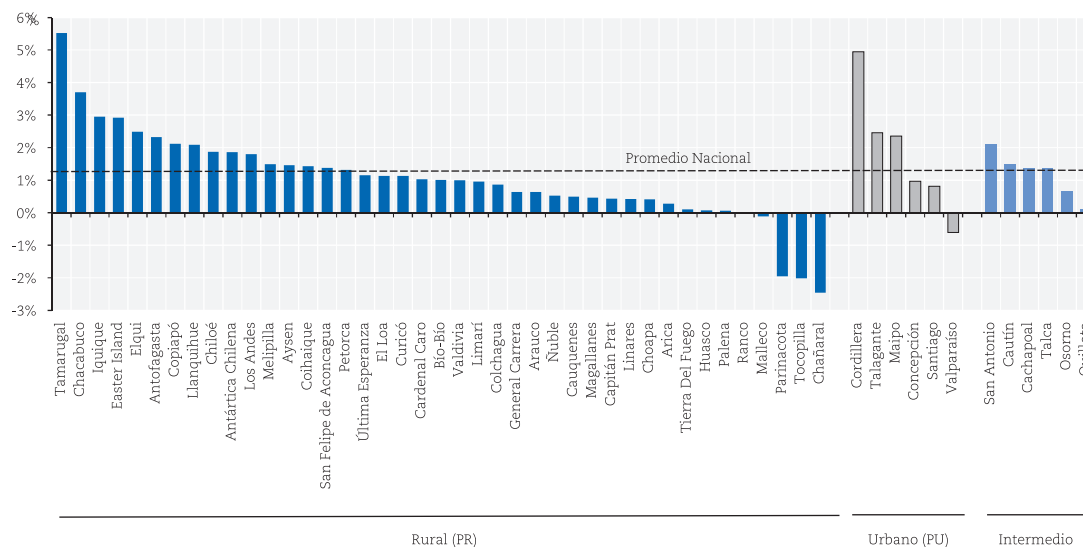
Figura 1.23. **Densidad de la población y crecimiento de la población en los tipos de regiones TL3 de Chile, 1995-2012**



Fuente: OECD (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

De hecho, según la tipología de la OCDE, en la mayoría de las regiones rurales TL3 de Chile el crecimiento de la población supera al promedio nacional. Al comparar el crecimiento de la población entre tipos de regiones de Chile, se observa que casi el 60% de las regiones rurales chilenas experimentaron un crecimiento de la población más alto que el promedio entre los tipos de regiones. Con la excepción de tres regiones rurales –Chañaral, Parinacota y Tocopilla- la mayoría de las regiones rurales no presenta reducción de población y está experimentando tasas sostenibles de crecimiento de la población.

Figura 1.24. Crecimiento de la población en los tipos de regiones TL3 de Chile, 1995-2012



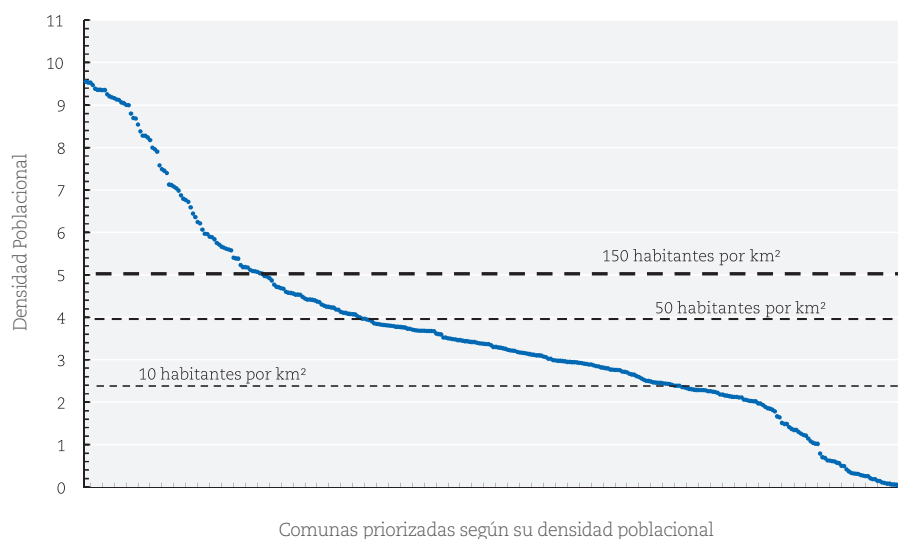
Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

La mayoría de las comunas en Chile tiene una densidad inferior a los 50 habitantes por km². De las 346 comunas de Chile, el 78% de ellas (es decir, 270) tiene una densidad poblacional inferior a los 150 habitantes por km² –el criterio utilizado en la definición de la OCDE para identificar a las comunidades rurales-, el 65% tiene una densidad poblacional inferior a los 50 habitantes por km² y el 28% de ellas tiene una densidad poblacional inferior a 10 habitantes por km² (Figura 1.25).

Las regiones no urbanas, que incluyen a las comunas rurales e intermedias al interior de las AFU, fueron las más dinámicas en términos de crecimiento poblacional entre 2002 y 2012. El análisis amplio de las tendencias de crecimiento de la población entre las municipalidades urbanas y rurales, según se definen en la definición corregida basada en las AFU (ver primera sección), revela tasas más altas de crecimiento en las comunas no urbanas al interior de las AFU que en las urbanas. Las comunas no urbanas incluyen tanto a regiones intermedias como rurales. No obstante, indica que existen posibles dinamismos entre las regiones rurales que se encuentran dentro de las AFU. Las regiones rurales fuera de las AFU registraron la menor tasa de crecimiento promedio anual durante el período 2002-2012.

Las comunas rurales más grandes, de más de 50.000 habitantes, son el grupo de municipalidades más dinámico en cuanto al crecimiento poblacional, superando la tasa de crecimiento de las comunas urbanas. El análisis de los patrones de crecimiento de las comunas rurales chilenas que se encuentran fuera de las AFU revela la presencia de comunas rurales dinámicas (50.000-100.000 habitantes) que están creciendo por encima del promedio nacional en términos de población. Este grupo de comunas probablemente se encontrará cercano a las AFU o será clasificado como pueblos rurales en la definición propuesta debido a que son las comunas rurales más grandes. Es interesante notar que las más pequeñas están en el promedio más bajo de la categorías de tasa de crecimiento de la población. Las comunas rurales con menos de 5.000 habitantes han experimentado un declive en su población.

Figura 1.25. Distribución de comunas en Chile priorizadas según su densidad poblacional, 2012



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Tabla 1.6. Crecimiento de la población en las comunas chilenas según la definición alternativa, 2002-2012

Observaciones	Población total		Población total (%)		Crecimiento de la población		
	1992	2012	1992	2012	Ponderado	No ponderado	
AFU (U)	66	8 437 347	10 580 136	62,8%	78,7%	1,14%	1,07%
AFU (R&I)	28	897 471	1 146 388	6,7%	6,9%	1,23%	2,14%
Rural	251	4 110 616	4 845 836	30,6%	29,2%	0,83%	0,42%
Nacional	346	13 445 434	16 572 360	100%	100%	1,12%	0,69%

Nota: Los datos para 2012 se basan en estimaciones preliminares del censo; la clasificación que define a las comunas rurales se basa en la corrección propuesta que se describió al inicio de este capítulo.

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

De manera similar, las comunas rurales con mayor densidad de población son el grupo de municipalidades más dinámico. Un patrón similar se observa en las comunas rurales fuera de las AFU cuanto a la densidad poblacional. El grupo de comunas con mayor densidad de población (por sobre con una densidad poblacional mayor a 100) son las más dinámicas en cuanto al crecimiento de la población, con una tasa promedio anual de 2,05%, casi el doble del crecimiento nacional (1,05%) y del crecimiento de las municipalidades urbanas (1,14%). Las comunas que van desde los 50 hasta los 100 habitantes por km² también están experimentando un crecimiento bastante dinámico de su población. El resto de las comunas registra un crecimiento de población positivo en promedio, a excepción de las municipalidades con una densidad de población inferior a 1 habitante por km².

Tabla 1.7. **Crecimiento de la población en las comunas rurales chilenas según tamaño de la población, 2002-2012**

Población (en miles)	Observaciones	Población total		Población total (%)		Crecimiento de la población	
		1992	2012	1992	2012	Ponderado	No ponderado
50-200	15	1.039.663	1.484.668	7,7%	9,0%	1,80%	2,27%
25-50	38	1.134.817	1.282.966	8,4%	7,7%	0,62%	0,68%
10-25	98	1.423.091	1.561.505	10,6%	9,4%	0,47%	0,56%
5-10	55	387.766	405.205	2,9%	2,4%	0,22%	0,34%
1-5	32	116.844	105.435	0,9%	0,6%	-0,51%	-0,23%
< 5	13	8.435	6.057	0,1%	0,0%	-1,64%	-1,55%
Nacional	346	13.445.434	16.572.360	100%	100%	1,12%	0,69%

Nota: Los datos para 2012 se basan en estimaciones preliminares del censo; la clasificación que define a las municipalidades rurales se basa en la corrección propuesta que se describió al inicio de este capítulo.

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Tabla 1.8. **Crecimiento de la población en las comunas rurales chilenas según densidad de la población, 2002-2012**

Densidad	Observaciones	Población total		Población total (%)		Crecimiento de la población	
		1992	2012	1992	2012	Ponderado	No ponderado
> 100	16	589.116	884.811	4,4%	5,3%	2,05%	2,48%
50-100	28	734.746	951.271	5,5%	5,7%	1,30%	1,08%
20-50	63	1.121.309	1.247.014	8,3%	7,5%	0,53%	0,53%
10-20	50	704.740	729.288	5,2%	4,4%	0,17%	0,20%
1-10	59	806.522	889.474	6,0%	5,4%	0,49%	0,32%
< 1	35	154.183	143.978	1,1%	0,9%	-0,34%	-0,75%
Nacional	346	13.445.434	16.572.360	100%	100%	1,12%	0,69%

Nota: Los datos para 2012 se basan en estimaciones preliminares del censo; la clasificación que define a las municipalidades rurales se basa en la corrección propuesta que se describió al inicio de este capítulo.

Fuente: Cálculos basados en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En resumen, al usar las definiciones alternativas de lo urbano y lo rural (ver el inicio de este capítulo), estos patrones revelan un patrón similar en las comunas rurales chilenas que en las regiones rurales de la OCDE en general. De hecho, en la OCDE, las regiones rurales cercanas a ciudades son el segundo tipo de región más dinámico en cuanto a crecimiento de la población. Este tipo de regiones de la OCDE también tienen los valores más altos de densidad poblacional entre las regiones rurales.

Tabla 1.9. **Crecimiento y densidad de la población entre las regiones tipo TL3 de la OCDE, 1995-2009**

	Crecimiento 1995-2009			
	Predominantemente urbana	Intermedia	PRC	PRR
PIB	2,02%	1,89%	2,03%	1,77%
Población	0,61%	0,33%	0,43%	-0,16%
PIB per cápita	0,02	0,02	0,03	0,02
Nivel en 2009				
PIB	42.175	16.788	9.043	6.542
Población	1.503.218	718.719	488.297	156.298
Densidad de población	1.175,0	146,3	52,5	21,7

Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Economía e indicadores socioeconómicos en las regiones rurales de Chile

Debido a que los datos de valor agregado bruto (VAB) por sector sólo están disponibles para las regiones TL2, la Figura 1.26 muestra la especialización de las regiones TL2 chilenas en cuatro sectores rurales agrícolas clave en 2011 y el cambio en la especialización entre 2008 y 2011. Estos sectores son la agricultura y actividad forestal, la pesca, la minería y las manufacturas. Las cifras revelan un nivel de especialización más alto en las actividades pesqueras, seguidas por las mineras, agrícolas y forestales. Finalmente, las manufacturas aparecen como menos especializadas en las regiones chilenas. En las regiones se muestra que:

- En agricultura y silvicultura: Los Ríos, O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Lagos, Biobío y Coquimbo son las regiones más especializadas. De éstas, Los Lagos y Los Ríos se han especializado más durante los últimos cinco años.
- En la pesca: Aysén y Los Lagos son las regiones más especializadas, con ambas aumentando su especialización en los últimos años.
- En la minería: Antofagasta es la región más especializada, seguida por Atacama, Tarapacá, Coquimbo y –en menor medida– O'Higgins, Magallanes y la Antártica Chilena y Valparaíso. De éstas, Coquimbo y Antofagasta son las que se han especializado más en los últimos años.
- En manufacturas: Biobío y Los Ríos son las más especializadas, seguidas por Valparaíso, Maule, Arica y Parícuta, Magallanes y la Antártica Chilena y O'Higgins. En los últimos años, Los Ríos y Valparaíso se han especializado más, junto con Antofagasta.

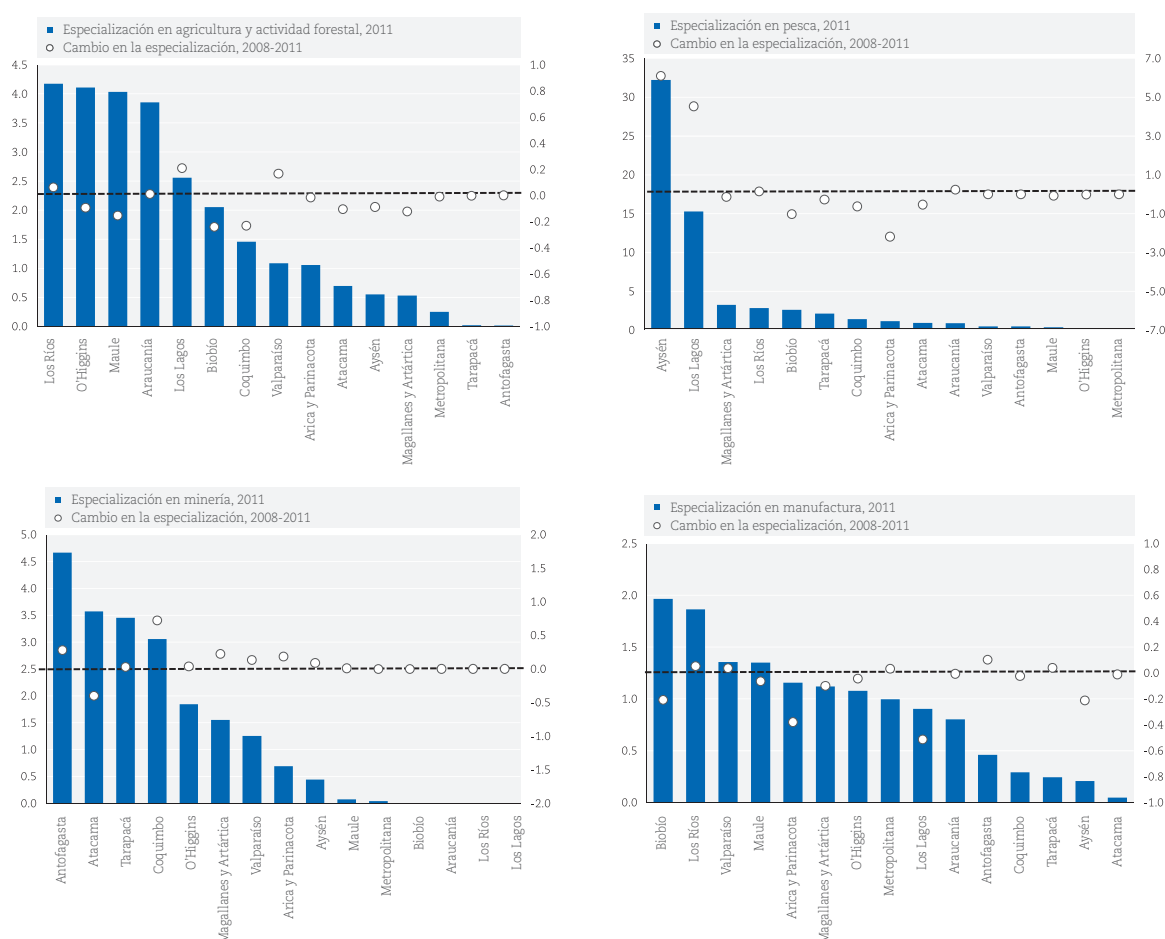
Los sectores de minería, agricultura y silvicultura y pesca se concentran en muy pocas regiones (Figura 1.26). Estas regiones, de hecho, dependen de las ventajas comparativas de estos sectores, pero necesitarán transformarlas en ventajas dinámicas mediante la fabricación de productos más complejos y con mayor valor agregado en sus sectores de especialización. Además, el diversificar su base productiva les ayudará a lidiar con las crisis globales y las fluctuaciones del precio y de la demanda. La evidencia internacional indica que existe una relación positiva entre la diversidad de productos en la exportación de bienes y el crecimiento, debido a que los nuevos productos y servicios a menudo explotan recursos y potencialidades intactos de los países y regiones. Los países más desarrollados han, de hecho, demostrado su éxito en la transformación de la producción de bienes simples a una producción de bienes más complejos y con mayor valor agregado en la cadena productiva.

Se puede obtener una radiografía más refinada de la economía rural imputando los datos de ingreso por actividad económica en las áreas urbanas y rurales de la encuesta nacional de empleo, usando la definición revisada (alternativa 1 que define como urbanas a las comunas dentro de un AFU y como rurales a las comunas fuera de un AFU). Esto también permite medir con mayor precisión las realidades rurales en Chile en comparación con las que presenta la definición oficial. Efectivamente, existen las siguientes diferencias importantes usando la definición revisada (Tabla 1.10):

- El peso total de la economía rural se duplica pasando el 12,7% al 22,1% del PIB.

- Las actividades en los sectores relacionados a los servicios en las áreas rurales llega a más del doble con la definición revisada en los sectores de administración pública (de 7,3% a el 26%), servicios sociales y de salud (de 5% a el 15%), hoteles y restaurantes (de 6,8% a el 19,1%), enseñanza (de 7,1% a el 20,2%), otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales (de 5,1% a el 14,3%), comercio al por mayor y al por menor (de 6,3% a el 15,6%) y transporte y comunicaciones (de 8% a el 16,7%).
- Las actividades de manufacturas también llegan a casi el doble con la definición revisada, desde el 10% hasta el 20%.
- Las mismas cifras se obtienen para la caza agrícola, la silvicultura, la intermediación financiera, la electricidad, el gas y el agua.

Figura 1.26. Especialización y cambios en la especialización en cuatro sectores en las regiones TL2 de Chile, 2008-2011



Fuente: Cálculos basados en datos del Banco Central de Chile.

Las actividades no agrícolas, principalmente las manufacturas y el sector de servicios, por cierto ofrecen una fuente alternativa o complementaria de ingreso rural. La diversificación de las actividades reduce la vulnerabilidad de los habitantes rurales a los descensos de los precios agrícolas y al impacto de las crisis climáticas. Según la definición revisada, solamente cerca de un cuarto del total de las personas en viviendas rurales en Chile tiene empleos en actividades agrícolas, forestales o pesqueras (Tabla 1.11), aproximadamente el 15% está empleada en los actividades relacionadas con las manufacturas y la minería, mientras que la gran mayoría, representando cerca del 60%, trabaja en actividades relacionadas con servicios (Tabla 1.11).

En resumen, casi tres cuartos de los jefes de hogares rurales en Chile trabaja en actividades no ligadas a la agricultura, principalmente en los sectores de manufacturas y servicios, lo que ofrece una fuente de ingresos alternativa o complementaria. Sin embargo, las políticas nacionales siguen estando enfocadas en la promoción agrícola y aún no existe una estrategia nacional de desarrollo rural en Chile.

Tabla 1.10. **Proporción de trabajadores según actividad económica de acuerdo con la definición revisada y la definición oficial de áreas urbanas y rurales, 2013**

	% del total				% del sector				Cambio
	Definición corregida		INE		OCDE		INE		
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
Pesca	0,3%	0,4%	0,5%	0,3%	42,9%	57,1%	64,0%	36,0%	21,2%
Minas y canteras	2,3%	1,0%	2,9%	0,4%	70,0%	30,0%	88,9%	11,1%	18,9%
Administración Pública	3,9%	1,4%	4,8%	0,4%	74,0%	26,0%	92,7%	7,3%	18,8%
Enseñanza	6,6%	1,7%	7,7%	0,6%	79,8%	20,2%	92,9%	7,1%	13,0%
Hoteles y restaurantes	2,9%	0,7%	3,4%	0,2%	80,9%	19,1%	93,2%	6,8%	12,4%
Industrias manufactureras	9,0%	2,3%	10,2%	1,1%	80,0%	20,0%	90,0%	10,0%	10,0%
Servicios sociales y de salud	3,9%	0,7%	4,3%	0,2%	85,0%	15,0%	95,0%	5,0%	9,9%
Construcción	7,0%	1,7%	7,8%	0,9%	80,4%	19,6%	89,8%	10,2%	9,5%
Comercio al por mayor y al por menor	17,4%	3,2%	19,3%	1,3%	84,4%	15,6%	93,7%	6,3%	9,3%
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	2,6%	0,4%	2,9%	0,2%	85,7%	14,3%	94,9%	5,1%	9,2%
Electricidad, gas y agua	0,5%	0,3%	0,6%	0,2%	66,6%	33,4%	75,4%	24,6%	8,9%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,1%	1,2%	6,8%	0,6%	83,3%	16,7%	92,0%	8,0%	8,7%
Edificios y condominios	5,0%	1,1%	5,4%	0,7%	81,8%	18,2%	89,1%	10,9%	7,2%
Actividades inmobiliarias	5,6%	0,5%	5,7%	0,4%	91,0%	9,0%	94,0%	6,0%	3,0%
Agricultura, caza y silvicultura	2,6%	5,4%	2,8%	5,2%	32,8%	67,2%	35,3%	64,7%	2,4%
Intermediación financiera	2,1%	0,1%	2,2%	0,1%	95,5%	4,5%	96,1%	3,9%	0,5%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Total	77,9%	22,1%	87,3%	12,7%	77,9%	22,1%	87,3%	12,7%	9,4%

Nota: "Urbana" según la definición corregida corresponde a las comunas dentro de las AFU y "rural" corresponde a las que están fuera de las AFU.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, JJA 2013, cálculos estimados por el Ministerio de Economía de Chile.

El desarrollo de una estrategia con un enfoque territorial, que estaba siendo elaborada cuando se preparó este informe, es altamente recomendable y es paso muy positivo. Los gobiernos de los países miembros de la OCDE están reconociendo la necesidad de cambiar el enfoque tradicional desde las políticas sectoriales hacia un enfoque territorial, conocido como las políticas modernas de desarrollo rural (ver Capítulo 2) que se enfoca en actividades no agrarias, así como también en vínculos entre las áreas rurales y urbanas. Este tipo de políticas, como se analizará en mayor profundidad en los Capítulos 2 y 3, se adaptarían mejor a la diversidad de características socioeconómicas y procesos productivos que afectan al desarrollo de los territorios rurales de Chile.

- Una serie de actividades no agrícolas, incluyendo la energía renovable, la silvicultura, la acuicultura, la pesca o el turismo, ofrecen a las áreas rurales un potencial y oportunidades significativos en Chile.
- La energía renovable podría redundar en precios más altos para los productores, arriendo de terrenos para instalaciones eólicas y solares y trabajos en construcción, operaciones y mantención, entre otros.
- La silvicultura, la acuicultura y la pesca pueden representar una importante fuente de empleo en las áreas rurales.
- El turismo sostenible representa otra alternativa atractiva debido a la diversidad y riqueza de los atractivos ambientales de Chile. Con su amplia gama de reservas naturales, áreas protegidas y patrimonio rural, el turismo ofrece muchas oportunidades aún no aprovechadas.

- Las actividades de innovación en torno a los atractivos naturales, tales como aquellas relacionadas con el laboratorio natural en Chile², ofrecen condiciones privilegiadas para el desarrollo de la ciencia en disciplinas como la astronomía, la biodiversidad, la sismología y la energía renovable, entre otras.

Tabla 1.11. **Proporción de trabajadores según actividad económica como porcentaje del empleo total en áreas urbanas y rurales, 2013**

	% de regiones urbanas y rurales			
	Definición corregida		INE	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Agricultura, caza y silvicultura	3,4%	24,6%	3,3%	41,3%
Pesca	0,4%	1,9%	0,5%	2,0%
Total relacionado con la agricultura	3,8%	26,4%	3,8%	43,3%
Minas y canteras	2,9%	4,5%	3,3%	2,9%
Industrias manufactureras	11,6%	10,2%	11,6%	8,9%
Total minería y manufacturas	14,5%	14,7%	15,0%	11,8%
Electricidad, gas y agua	0,6%	1,2%	0,7%	1,5%
Construcción	9,0%	7,8%	9,0%	7,0%
Comercio al por mayor y al por menor	22,4%	14,6%	22,1%	10,3%
Hoteles and restaurantes	3,7%	3,1%	3,8%	1,9%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,9%	5,6%	7,7%	4,6%
Intermediación financiera	2,8%	0,5%	2,5%	0,7%
Actividades inmobiliarias	7,1%	2,5%	6,6%	2,9%
Administración pública	5,0%	6,2%	5,6%	3,0%
Enseñanza	8,4%	7,5%	8,8%	4,7%
Servicios sociales y de salud	5,0%	3,1%	4,9%	1,8%
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	3,4%	2,0%	3,4%	1,2%
Edificios y condominios	6,4%	5,0%	6,2%	5,3%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total servicios, electricidad, gas y agua	81,7%	58,9%	81,3%	44,9%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, JJA 2013, cálculos estimados por el Ministerio de Economía de Chile.

El enfoque moderno de política rural se basa en mejora de las condiciones marco que puedan asegurar que las regiones aprovechen su potencial. Estas condiciones marco son en gran medida determinadas por los factores impulsores clave del crecimiento, incluyendo el capital humano, el emprendimiento, la innovación, la infraestructura, la conectividad y la disponibilidad y provisión de bienes y servicios. El mejoramiento del nivel del capital humano en las áreas rurales es tal vez el factor impulsor más importante para el crecimiento de las regiones rurales. Los beneficios, sin embargo, serán incluso mayores cuando los mejoramientos del capital humano estén complementados con mejoras en otras áreas. Es importante adaptar y ajustar las prioridades políticas a las necesidades de las diversas regiones rurales de Chile, que sin duda diferirán según los distintos tipos de regiones rurales. Es, por lo tanto, imperativo revisar la actual definición de lo rural con la finalidad de poder diferenciar los distintos tipos de regiones rurales.

Evaluación del desempeño de las regiones chilenas

Esta sección primero proporciona una visión general de las tendencias de crecimiento entre las regiones rurales TL3 predominantemente rurales de la OCDE, excluyendo a las regiones chilenas por la falta de disponibilidad de datos. Luego analiza el desempeño de las regiones chilenas durante el período entre 1995 y 2001, poniendo particular atención al período antes y después de la crisis financiera global de 2008. El desempeño de las regiones chilenas se centra en las regiones TL2 debido a la disponibilidad de datos para realizar la evaluación comparativa de su desempeño con el de las regiones TL2 de la OCDE.

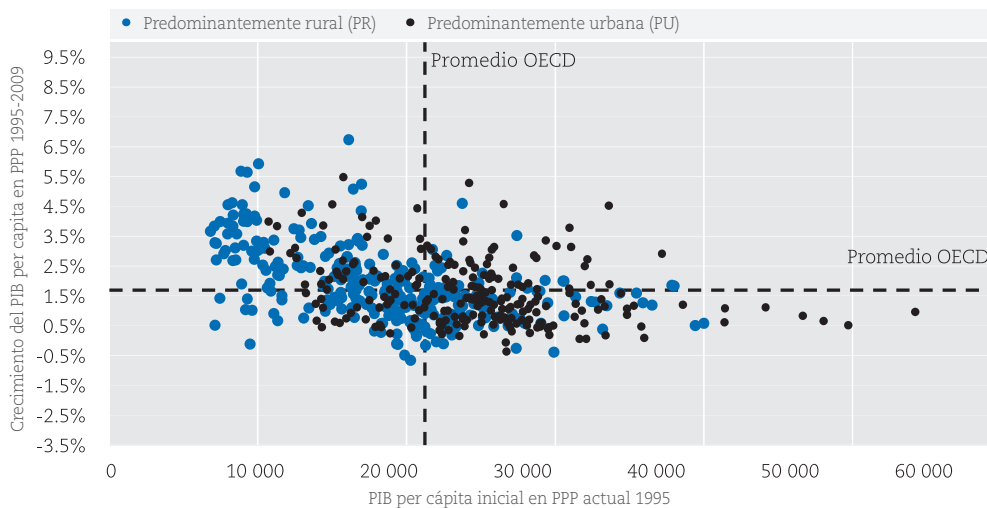
El análisis mide a las regiones rurales con dos indicadores: densidad de población y grado de ruralidad. Ambos indicadores tienen ventajas y desventajas.

Tendencias generales en las regiones rurales de la OCDE

Esta sección muestra las principales tendencias de crecimiento en las regiones rurales de la OCDE usando la taxonomía de la OCDE, que define tres tipos de regiones TL3 (urbana, intermedia y rural) y las tipologías ampliadas de la OCDE que diferencian a las regiones rurales cercanas a ciudades y a las regiones rurales remotas (ver el inicio de la sección). En resumen, existen tres principales tendencias:

- En primer lugar, no existe un patrón único de crecimiento en las regiones TL3 de la OCDE. Las regiones predominantemente rurales aparecen representadas de manera desproporcionada entre las regiones con crecimiento más rápido y más lento. En general, el crecimiento per cápita ha sido más fuerte, en promedio, en las regiones rurales remotas y en las regiones rurales cercanas a grandes ciudades en las regiones intermedias, que a su vez han sobrepasado el desempeño de las regiones urbanas (Figura 1.27). Esto sugiere que la receta para altas tasas de crecimiento sostenible no es una sola y que el crecimiento fuerte puede, de hecho, lograrse en muchos tipos de regiones diferentes. La mayor heterogeneidad del desempeño de las regiones rurales podría indicar una mayor variación en los desafíos que ellas enfrentan, pero los datos no tienen tendencia a demostrar la veracidad de para la creencia ampliamente sostenida de que las regiones rurales están necesariamente en declive.
- En segundo lugar, las regiones rurales son, como colectivo, el tipo de región más dinámico de la OCDE, particularmente las regiones rurales cercanas a ciudades. Como un todo, las regiones rurales tuvieron mejor desempeño en cuando el crecimiento del PIB per cápita que las regiones intermedias y urbanas entre 1995 y 2009. De las regiones rurales, aquellas cercanas a ciudades fueron más dinámicas que las regiones rurales remotas y ambos tipos de regiones rurales crecieron más rápido que las regiones intermedias y urbanas. En términos del crecimiento de la productividad, si bien las regiones rurales como un todo también sobrepasaron el crecimiento de la productividad de las regiones urbanas e intermedias entre 1995 y 2009, hubo grandes diferencias entre las regiones rurales. Por un lado, las regiones rurales cercanas a ciudades mostraron una tasa más alta de crecimiento de la productividad entre 1995 y 2009, pero por el otro lado las regiones rurales remotas mostraron las tasas más bajas de crecimiento de la productividad.

Figura 1.27. PIB per cápita inicial y tasas de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en regiones predominantemente urbanas y rurales, 1995-2009

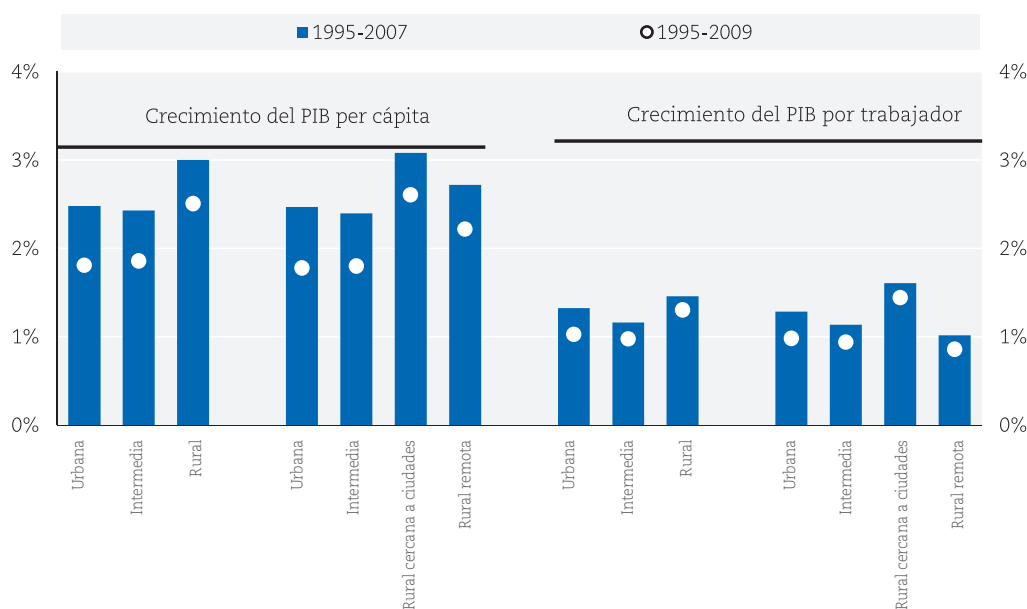


Nota: Las líneas verticales y horizontales corresponden, respectivamente, a las tasas de crecimiento promedio de las regiones urbanas y rurales de la OCDE y al nivel promedio de ingreso. Para las regiones de Australia, Canadá, Chile, Islandia, México, Nueva Zelandia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos faltan datos debido a una carencia de datos del PIB para las regiones TL3. Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

- En tercer lugar, las regiones rurales también parecen estar experimentando tanto un proceso de convergencia como también de creciente variabilidad (Figura 1.29). Entre 1995 y 2009, las regiones rurales registraron un crecimiento más rápido en las regiones con menores niveles de PIB per cápita. Las tasas de crecimiento más alto (superior a 3,5%) de todos los tipos regionales se encuentran principalmente en regiones con un PIB per cápita inicial inferior al promedio. Las regiones rurales con un PIB per cápita superior a los niveles promedio parecen estar creciendo de manera más lenta. La Figura 1.29 también muestra una mayor dispersión de las tasas de crecimiento regional para las regiones rezagadas. Esto implica que algunas regiones lejanas de la frontera productiva se están poniendo al día de manera bastante rápida, mientras que otras podrían estar perdiendo significativas oportunidades de crecimiento.

Estos tres patrones revelan el fuerte potencial de crecimiento que existe en las regiones rurales, particularmente en aquellas cercanas a ciudades en términos del crecimiento de la productividad y del crecimiento del PIB per cápita.

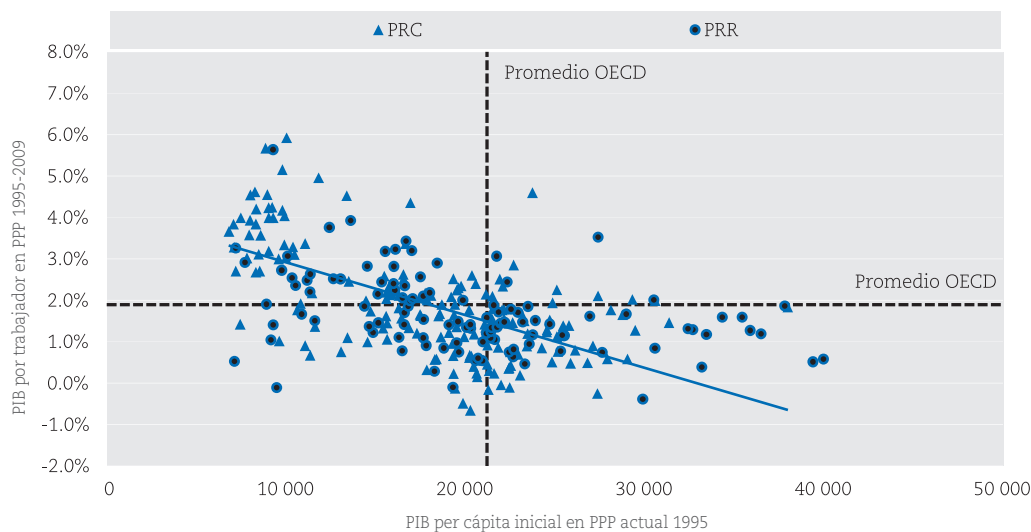
Figura 1.28. **Crecimiento del PIB per cápita y crecimiento de la productividad laboral en los tipos de regiones de la OCDE, 1995-2009**



Nota: "Urbana" se refiere a regiones predominantemente urbanas; "rural" se refiere a regiones predominantemente rurales. Para las regiones de Australia, Canadá, Chile, Islandia, México, Nueva Zelandia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos faltan datos debido a una carencia de datos del PIB para las regiones TL3.

Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Figura 1.29. Tendencias de crecimiento en regiones predominantemente rurales, 1995-2009



Nota: “Urbana” se refiere a regiones predominantemente urbanas; “rural” se refiere a regiones predominantemente rurales. Para las regiones de Australia, Canadá, Chile, Islandia, México, Nueva Zelandia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos faltan datos debido a una carencia de datos del PIB para las regiones TL3.

Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

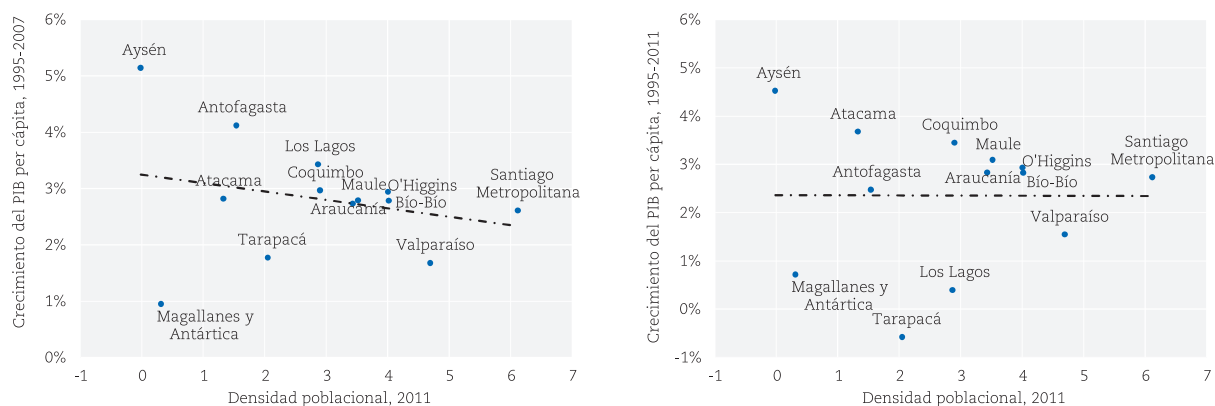
Desempeño en las regiones de Chile

Según la tipología de la OCDE, en Chile existen 54 regiones TL3 (provincias), de las cuales 42 pueden ser definidas como siéndolo predominantemente rurales (ver la primera sección de este capítulo). Debido a que los datos del PIB no están disponibles para las regiones TL3 de Chile, esta sección comienza por examinar el desempeño de las 15 regiones TL2, que son más grandes y para las cuales existen datos del PIB usando la densidad y el grado de ruralidad como medidas para determinar el desempeño de las áreas rurales en Chile. Luego analiza el impacto del desempeño regional en el crecimiento nacional de Chile.

En Chile, antes de la crisis, las regiones con menor densidad de población tenían un crecimiento promedio del PIB per cápita más rápido que las regiones con mayor densidad. El crecimiento del PIB per cápita y de la densidad de población para el período entre 1995 y 2007, antes de la crisis financiera global, parecen tener una correlación negativa, sugiriendo que las regiones con menor densidad poblacional, manteniendo todo lo demás igual, muestran en promedio una tasa de crecimiento del PIB per cápita más alta (Figura 1.30). Cuando se incluyen los años de la crisis en el análisis, la relación se rompe debido a una variabilidad más amplia del desempeño de las regiones TL2 de Chile.

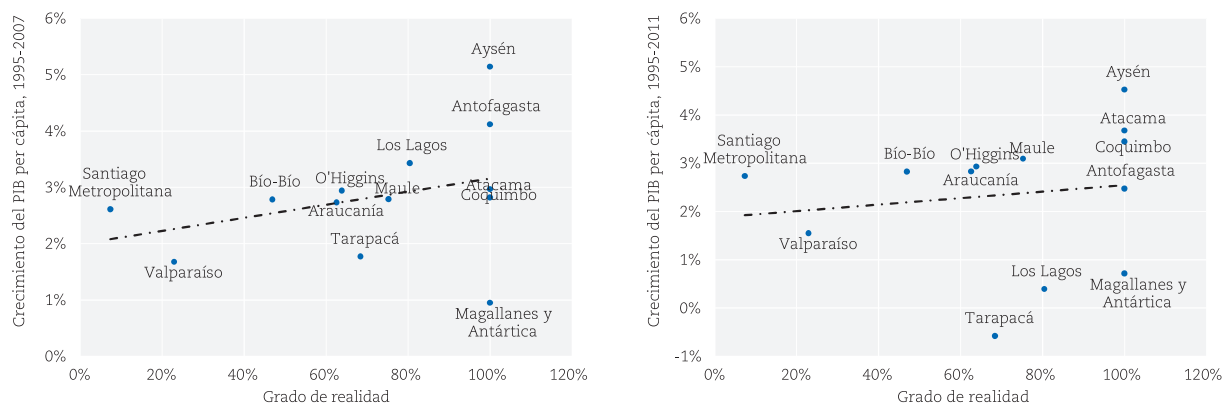
Las regiones TL2 con un mayor grado de ruralidad registran tasas más altas de crecimiento del PIB per cápita para el período entre 1995 y 2011. El grado de ruralidad capta el porcentaje de la población que habita en comunidades rurales (comunas en Chile). Las comunidades rurales se definen como comunas con menos de 150 habitantes por km². Esta medida puede verse afectada por una parcialidad en las mediciones, particularmente cuando los centros urbanos están insertos en una comuna más grande. En Chile, el grado de ruralidad varía desde el 7% en Santiago al 100% en seis regiones (Antofagasta, Atacama, Aysén, Coquimbo, Magallanes y la Antártica Chilena y Arica y Parinacota). En promedio, a mayor grado de ruralidad, mayor es el crecimiento promedio anual para el período previo a la crisis (1995-2007) y la relación se mantiene cuando se incluyen los años de la crisis (1995-2011). También se observa una tendencia positiva entre el grado de ruralidad y la variabilidad en el desempeño de las regiones rurales, de manera similar a las tendencias generales de las regiones rurales de la OCDE (Box 1.4).

Figura 1.30. **Crecimiento del PIB per cápita y densidad de la población en las regiones TL2 de Chile, 1995-2011**



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Figura 1.31. **Crecimiento del PIB per cápita y grado de ruralidad en las regiones TL2 de Chile, 1995-2011**

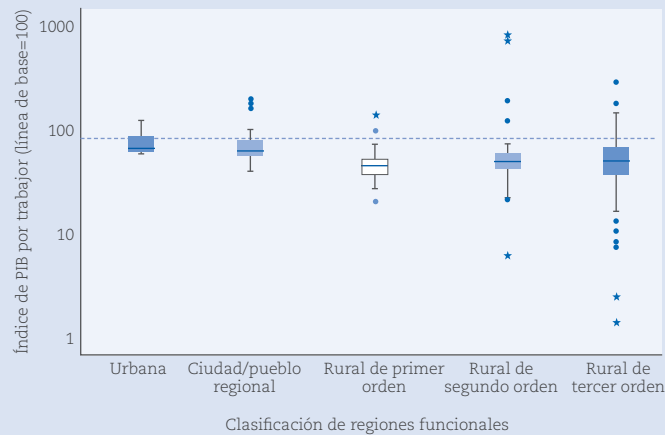


Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

El agrupar a las regiones TL2 chilenas en tres grupos según su grado de ruralidad –el primero con menos de 33%, el segundo entre 33% y 66% y el tercero con más de 66%- permite analizar las tendencias de crecimiento en estos tres grupos en distintos períodos. El patrón revela una imagen similar a la que se encuentra en los diferentes tipos de regiones TL3 de la OCDE, reflejando una mayor tasa de crecimiento en las regiones rurales. De hecho, el análisis muestra un crecimiento mayor en las regiones rurales chilenas con un grado más alto de ruralidad durante los tres períodos considerados.

Cuadro 1.4. Mercados laborales locales en la zona atlántica de Canadá

La investigación reciente sobre las regiones funcionales de las cuatro provincias atlánticas de Canadá muestra que la productividad promedio, definida como el PIB por trabajador, no varía significativamente según el tamaño de la región, pero que la variabilidad de la productividad en las regiones dentro de cada clase de tamaño aumenta a medida que se reduce el tamaño de la región (ver figura abajo). Se han definido cinco clases de tamaño de región. La más grande está compuesta por los lugares urbanos más grandes de la zona atlántica de Canadá y la de menor tamaño comprende a pequeñas comunidades autónomas que no tienen flujos de traslados. La región urbana más grande es la región funcional económica de Halifax, con una población de aproximadamente 400.000 personas, mientras que las regiones más pequeñas tienen poblaciones inferiores a 600 habitantes. La tabla abajo muestra la distribución en las cinco categorías.



La principal conclusión de este trabajo es que las regiones de cualquier tamaño, incluso las que son muy pequeñas, pueden tener altos niveles de productividad. Debido a que la productividad es, en última instancia, una característica de empresas y no de lugares, las empresas pueden ser productivas en cualquier tamaño de región. De hecho, podríamos pensar que en las regiones más pequeñas que carecen de cualquier beneficio de aglomeración, la supervivencia de una empresa depende de que sea altamente productiva, de modo que pueda ser competitiva en mercados de exportación lejanos.

Las cinco categorías de regiones funcionales en la zona atlántica de Canadá

	Cantidad de regiones	Población promedio	Rango en tamaño
Centros urbanos	11	132.541	412.000-101.620
Pequeñas ciudades y pueblos regionales	29	22.237	39.805-9.225
Rural de primer orden	31	4.568	7.950-2.140
Rural de segunda orden	39	1.055	2.139-1.810
Rural de tercer orden	149	236	600-95

Si bien las empresas en regiones más grandes aprovechan los efectos de aglomeración que mejoran la productividad y la presencia de un gran mercado interno, las empresas en pequeñas regiones rurales pueden beneficiarse de la presencia de recursos específicos de la localidad. Ambos tipos de regiones hacen contribuciones útiles a la economía nacional, pero en el caso de las regiones pequeñas, existen claramente localidades que enfrentan serios problemas económicos. La tarea crucial para la política rural es identificar maneras de mejorar la productividad en estas regiones rezagadas.

Fuente: Freshwater, David and Alvin Simms (2013), "Factors affecting productivity in local labour markets in Atlantic Canada", artículo académico presentado en la Reunión Anual de la North American Regional Science Association, Atlanta, Georgia, Estados Unidos, 13 al 16 de noviembre de 2013.

Tabla 1.12. **Desempeño del crecimiento de las regiones chilenas tipo TL2 en su PIB per cápita según grado de ruralidad**

Regiones TL2 chilenas con un grado de ruralidad de:	Cantidad de regiones	Crecimiento en PIB per cápita		
		1995-2007	2007-11	1995-2011
0-33%	2	1,96%	2,46%	2,08%
33-66%	3	2,14%	2,13%	2,14%
66-100%	8	2,94%	2,90%	2,93%

Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Contribución de las regiones TL2 chilenas al crecimiento nacional

El crecimiento nacional depende de la contribución de todas las regiones. La contribución de las regiones al crecimiento agregado depende del tamaño y del desempeño de las regiones; es decir, de cuán grande es la economía regional y cómo ha ido creciendo a lo largo de un período determinado. Las contribuciones al crecimiento agregado en las regiones TL2 y TL3 de la OCDE siguen un patrón general que se replica a diferentes escalas. Aproximadamente un tercio del crecimiento agregado es impulsado por muy pocas regiones (grandes centros), que proporcionan una contribución desproporcionadamente alta, y los dos tercios restantes son aportados por las demás, que no contribuyen mucho de manera individual (Cuadro 1.5). Es particularmente relevante comprender las contribuciones regionales en Chile, debido a su peculiar geografía y su diferenciación de actividades económicas entre las regiones.

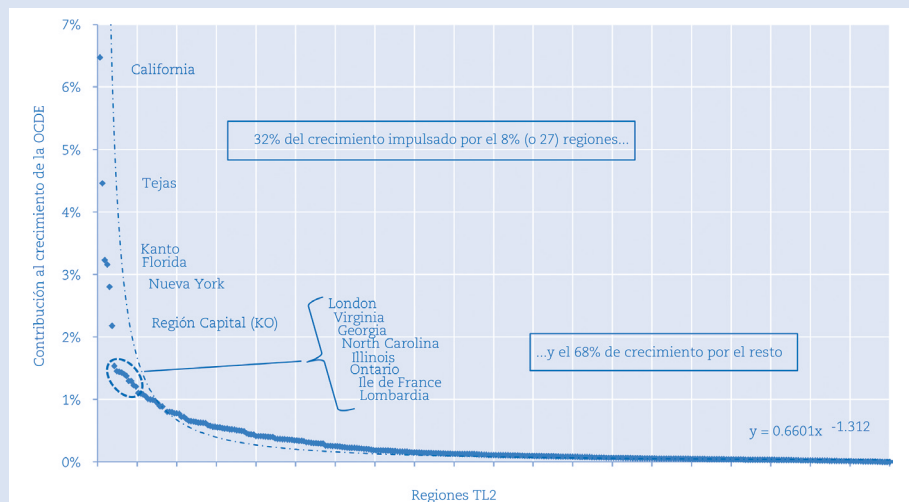
La contribución desproporcionada que hizo la Región Metropolitana al crecimiento nacional (52%) entre 1995 y 2011 se debió en parte a los efectos de la crisis financiera global. Tal como en muchos países de la OCDE, la contribución de las regiones al crecimiento nacional en Chile parece estar dominada por una sola región (Metropolitana). Más de la mitad del crecimiento nacional entre 1995 y 2011 fue impulsado solamente por la Región Metropolitana. Esta alta contribución se debió en parte al efecto de la crisis. Entre 2007 y 2011, la Región Metropolitana contribuyó el 72% del crecimiento nacional, mientras que tres regiones se contrajeron. Durante el período que antecedió a la crisis, sin embargo, la Región Metropolitana contribuyó el 45% del crecimiento nacional, con el 14% impulsado por Biobío y Valparaíso y el 41% restante por regiones con un grado de ruralidad que no bajaba del 63%. Esto sugiere que la Región Metropolitana es, sin duda, un motor clave para el crecimiento nacional. No obstante, el 40% del crecimiento nacional es impulsado por regiones que tienen una proporción significativa de su población habitando en comunidades rurales.

Cuadro 1.5. Contribuciones de las regiones al crecimiento agregado en la OCDE

Estudios recientes de la OCDE que analizan las contribuciones al crecimiento agregado han encontrado un patrón general en las regiones. Aproximadamente un tercio del crecimiento agregado es impulsado por muy pocas regiones. Los dos tercios restantes, aunque no son dominados por una sola región, se originan de la contribución combinada.

En las regiones TL2 y TL3 de la OCDE, si bien la distribución del PIB y de las tasas del crecimiento del PIB per cápita sigue una distribución generalmente normal, las contribuciones regionales al crecimiento agregado siguen una ley de poder, con un coeficiente cercano a 1,2 (en términos absolutos). Esto implica que Pocas-Grandes (PG) regiones contribuyen de manera desproporcionada al crecimiento agregado mientras que Muchas-Pequeñas (MP) regiones individuales contribuyen solamente de manera marginal. No obstante, debido a que la cantidad de estas pequeñas regiones es muy alto y la disminución de su contribución al crecimiento es lento (generando una distribución de cola gorda), contribución acumulada es cercana a los dos tercios del crecimiento agregado. Para el período 1995-2007, sólo el 2,4% de las regiones TL3 de la OCDE contribuyeron el 27% del crecimiento del PIB de la OCDE, pero el 97,6% restante corresponde al 73%. La distribución de las tasas de crecimiento según tamaño sigue un patrón no monótono, con las regiones de tamaño medio concentrando las mayores tasas de crecimiento regional que superan el promedio. En general, la gran heterogeneidad sugiere que las posibilidades para el crecimiento parecen existir en todos los tipos de regiones.

Contribuciones de las regiones TL2 al crecimiento de la OCDE, 1995-2007



Fuente: OCDE (2011), OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.

Las AFU también tienden a seguir este patrón. Las 268 AFU más grandes contribuyeron en promedio a más de la mitad del total del crecimiento de la OCDE para el período entre 2000 y 2008. La distribución de la contribución del crecimiento también sigue la forma parecida a la de una distribución según la ley de potencias. Las AFU entre las PG incluyen a Seúl-Incheon (Corea), que aparece en la primera posición, seguida por Nueva York (Estados Unidos), Londres (Reino Unido), Los Ángeles (Estados Unidos), Tokio (Japón) y París (Francia). Sólo las primeras 20 AFU de la OCDE contribuyen el 25% del crecimiento agregado de la OCDE durante el período 2000-2008. El 92% restante de las AFU de la

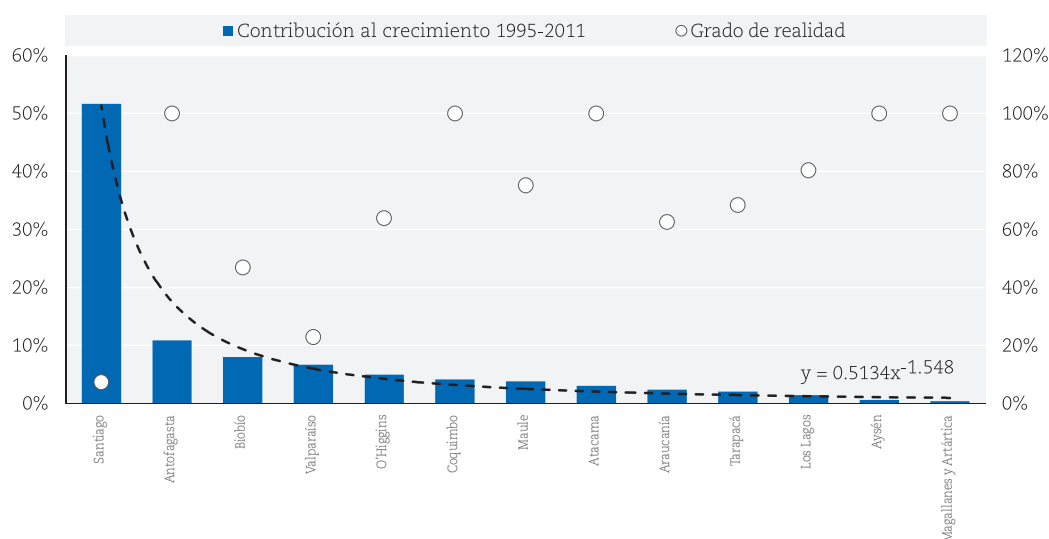
OCDE contribuyen casi el 75% del crecimiento agregado, incluso si sus contribuciones individuales son inferiores al 0,5% del crecimiento del PIB de la OCDE (Figura 1.32).

Fuentes: OCDE (2011), OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>; OCDE (2013), OECD Regions at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

Desarrollo inclusivo y sostenible en áreas rurales

Las tasas de pobreza, según la primera definición corregida, son menores en las áreas rurales que en las urbanas. La pobreza en Chile³, según se ha informado sobre la base de las cifras que utilizan la definición oficial para las áreas urbanas y rurales, sería mayor en las áreas rurales (15%) que en las áreas urbanas (10,8%). Estas cifras, sin embargo, están impulsadas por la propia definición revisada, que por construcción asocia a las áreas rurales con zonas rezagadas y en declive (ver análisis al inicio de este capítulo). No obstante, la re-estimación de las tasas de pobreza rural sobre la base de la definición corregida (alternativa 1) de las áreas urbanas y rurales proporciona una imagen muy diferente. Las tasas de pobreza en las áreas urbanas (14%) son más altas que el promedio nacional (13,3%) y que las de las áreas rurales (9,3%). Estas estimaciones aplican distintos valores de umbral de pobreza para regiones urbanas (USD 72.098) y rurales (USD 48.613). Debido a que según la definición revisada hay más áreas definidas como rurales, la pobreza total es más baja como resultado del valor inferior de umbral.

Figura 1.32. Contribución al crecimiento nacional de las regiones TL2 en Chile, 1995-2011



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

La pobreza parece ser una preocupación en las regiones mixtas (urbana y rural) que muestran las tasas de pobreza más altas según la segunda definición revisada. La estimación de las tasas de pobreza según la segunda definición alternativa, que distingue entre regiones urbanas, mixtas y rurales (por ejemplo, una versión simplificada), revela una tasa de pobreza mucho más alta en las regiones mixtas (16%) que en las rurales (9,2%) y urbanas (13,9%). Esta estimación aplica el umbral de pobreza urbano (USD 72.098) a las áreas urbanas y la línea de base de la pobreza rural (USD 48.613) a las áreas rurales y mixtas.

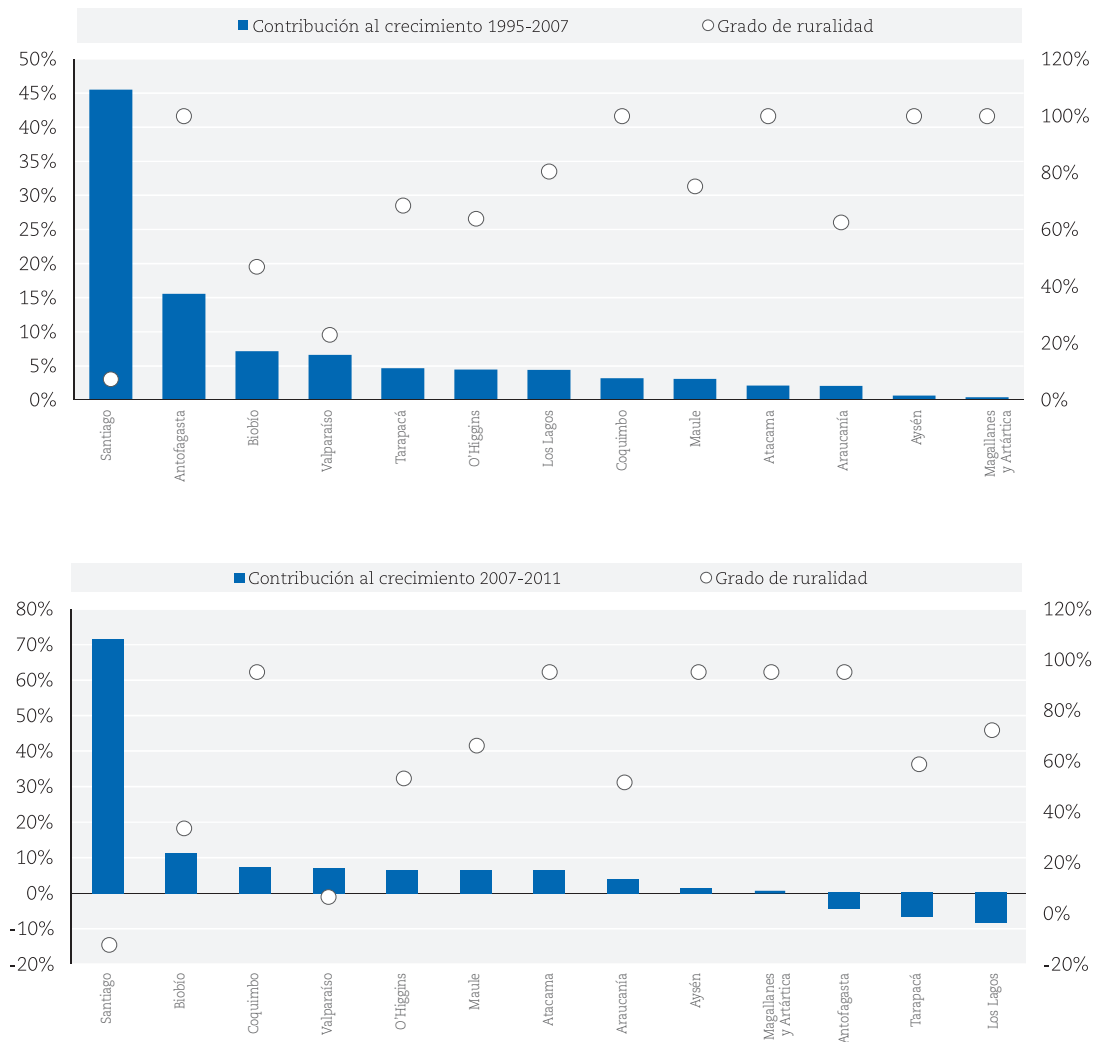
Tabla 1.13. Tasas de pobreza en comunas rurales y urbanas según la definición revisada 1, 2013

	Rural	Urbana	Nacional
Definición oficial (INE)	15%	10,80%	14,40%
Definición corregida (alternativa 1)	9,30%	14,40%	13,30%
Cambio	-5,70%	3,60%	-1,10%

Nota: La línea de base de la pobreza para las áreas rurales (USD 48.613) se aplica a las viviendas rurales y la línea de base de la pobreza para las áreas urbanas (USD 72.098) se aplica a las viviendas urbanas.

Fuente: Familia de la CASEN 2011 cálculos estimados por el Ministerio de Economía de Chile.

Figura 1.33. Contribución al crecimiento nacional de las regiones TL2 en Chile antes y durante la crisis, 1995-2011



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Tabla 1.14. **Tasas de pobreza en comunas rurales y urbanas según la definición revisada 2, 2013**

	Rural	Mixta	Urbana	Nacional
Definición oficial (INE)	15%	--	10,80%	14,40%
Definición corregida (alternativa 2)	9,20%	16%	13,90%	13,62%

Nota: La línea de base de la pobreza para las áreas rurales (USD 48.613) se aplica a las viviendas rurales y la línea de base de la pobreza para las áreas urbanas (USD 72.098) se aplica a las viviendas urbanas. -- Significa que no está disponible.

Fuente: Familia de la CASEN 2011 cómputos estimados por el Ministerio de Economía de Chile.

Los indicadores de mercado laboral en las áreas urbanas y rurales sobre la base de la definición revisada arrojan una tasa de desempleo femenino mayor en las áreas rurales que en las urbanas y una tasa de desempleo masculino menor en las comunas rurales. Las tasas de participación masculina según la nueva definición son similares en las comunas urbanas y rurales; sin embargo, cuando se comparan las tasas de participación de las mujeres, las comunas rurales siguen mostrando importantes brechas en comparación con los hombres.

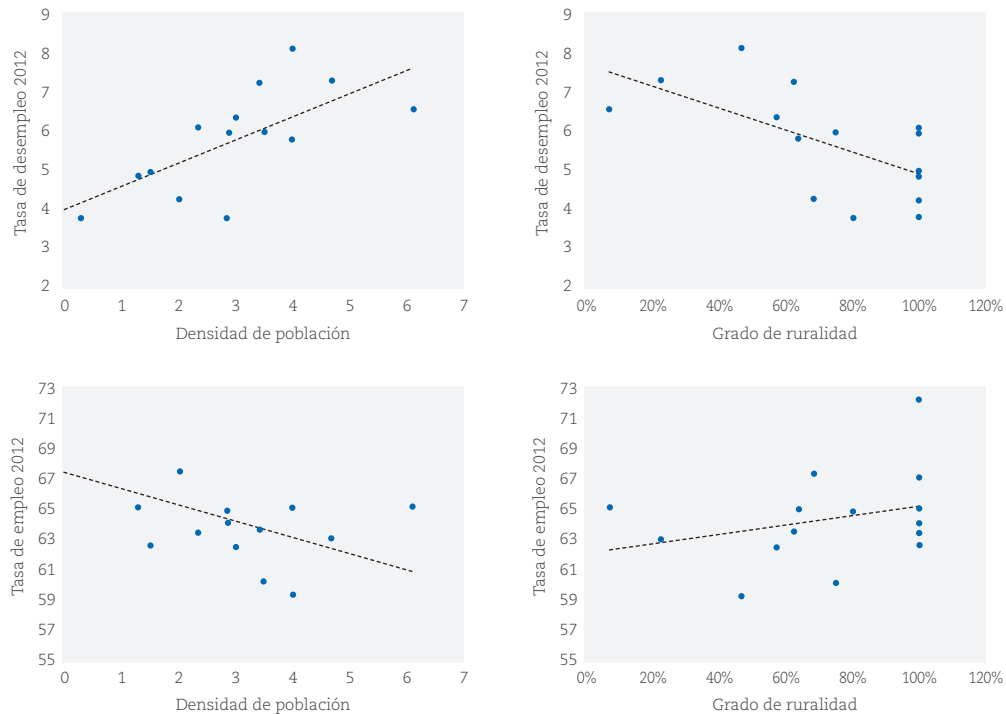
Tabla 1.15. **Indicadores del mercado laboral en comunas rurales y urbanas según la definición revisada, 2013**

	Definición corregida		INE	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Tasa de desempleo masculino	5,1%	5,4%	4,8%	5,5%
Tasa de desempleo femenino	6,5%	6,2%	6,1%	6,3%
Brecha (mujeres-hombres)	1,4%	0,8%	1,4%	0,8%
Total de tasas de desempleo	5,9%	5,7%	5,2%	5,8%
Tasa de participación masculina	71,5%	71,7%	73,2%	71,2%
Tasa de participación femenina	42,3%	48,7%	37,4%	48,5%
Brecha (mujeres-hombres)	-29,1%	-23,0%	-35,7%	-22,7%
Total de tasas de participación	57,2%	59,9%	56,5%	59,5%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, JJA 2013, cómputos estimados por el Ministerio de Economía de Chile.

El análisis de las tendencias del mercado laboral en las regiones TL2 de Chile da una perspectiva más positiva para las regiones con baja densidad de población y para las regiones con un grado más alto de ruralidad en 2012. De hecho, las regiones TL2 con una densidad de población inferior tienen menores tasas de desempleo y mayores tasas de empleo. De manera similar, las regiones con un grado más alto de ruralidad también registran mejores resultados en términos de mercado laboral.

Figura 1.34. Tasas de desempleo y empleo en las regiones TL2 de Chile, 2012



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

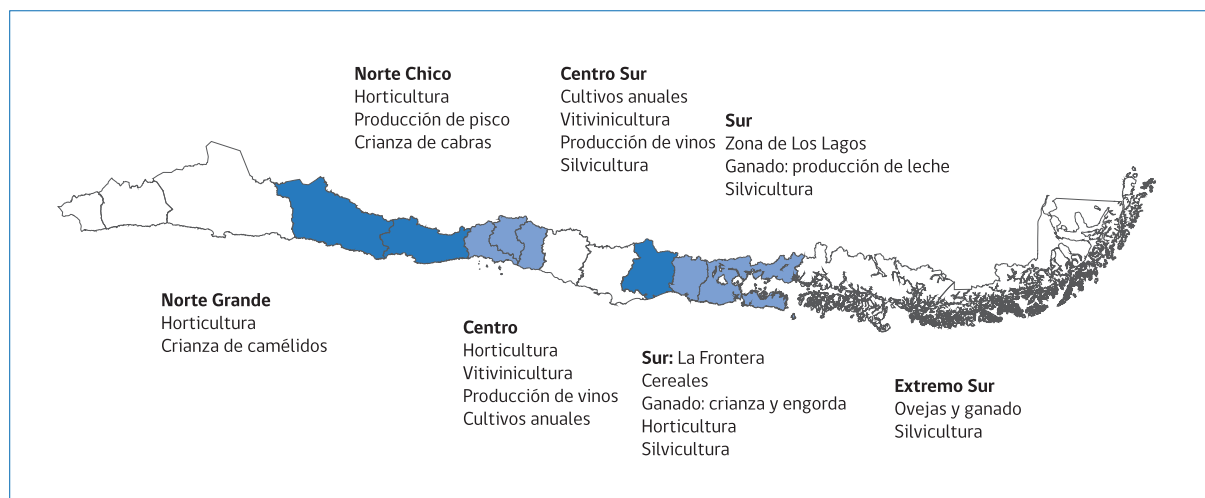
Uso de suelo, biodiversidad y parques nacionales

Según la taxonomía de la OCDE, el 92% de la superficie terrestre chilena estaría clasificada como siendo predominantemente rural, el 6% como intermedia y el 2% como predominantemente urbana; albergando al 36%, al 14% y al 49% de la población chilena, respectivamente. La importancia de lo rural para la economía y el bienestar social de Chile no guarda proporción con su población, debido a que las áreas rurales proporcionan recursos naturales de los cuales depende mucho el resto de Chile para abastecerse de alimento, energía, agua, bosques, recreación, identidad nacional y calidad de vida.

Los bosques, los pastizales, los humedales y otros atractivos naturales ubicados principalmente en áreas rurales pueden proporcionar una gama de beneficios a la sociedad chilena. Además de contribuir a actividades propias del mercado privado, estos recursos pueden tener valores recreativos, ofrecer protección ante inundaciones, purificar las fuentes de agua potable, resguardar el hábitat de animales y aves silvestres y regular el clima.

Estos recursos naturales son particularmente importantes para las actividades rurales en Chile, debido a su riqueza en biodiversidad, condiciones climáticas y peculiar terreno geográfico. Las condiciones climáticas varían desde el desierto más árido del mundo en el norte del país, al clima Mediterráneo en el centro, un clima húmedo subtropical en isla de Pascua, un clima oceánico en el oeste y el sur, además del peculiar terreno geográfico de Chile que se extiende por más de 4.300 km a lo largo de la costa sur-oeste de Sudamérica y no tiene más de 240 km de ancho.

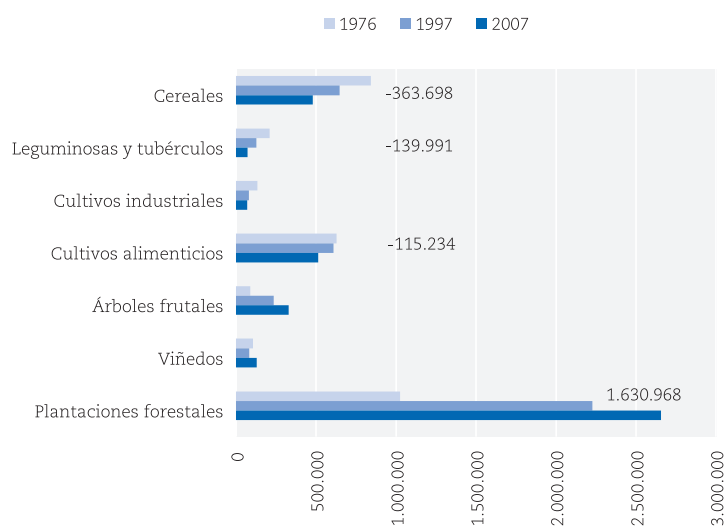
Las ricas condiciones climáticas y diversa geografía producen una gran variedad de bienes primarios, que van desde la horticultura en el Norte Grande, la producción de pisco, pasando por la horticultura y la crianza de cabras en el Norte Chico, la vitivinicultura y producción de vino en el centro y centro-sur, la silvicultura en el sur y centro-sur, la producción de ganado y leche en el sur y la crianza de ovejas y las silvicultura en el extremo sur.

Figure 1.35. **Producción de actividades primarias en las regiones de Chile**

Nota: Este mapa solo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio al estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa.

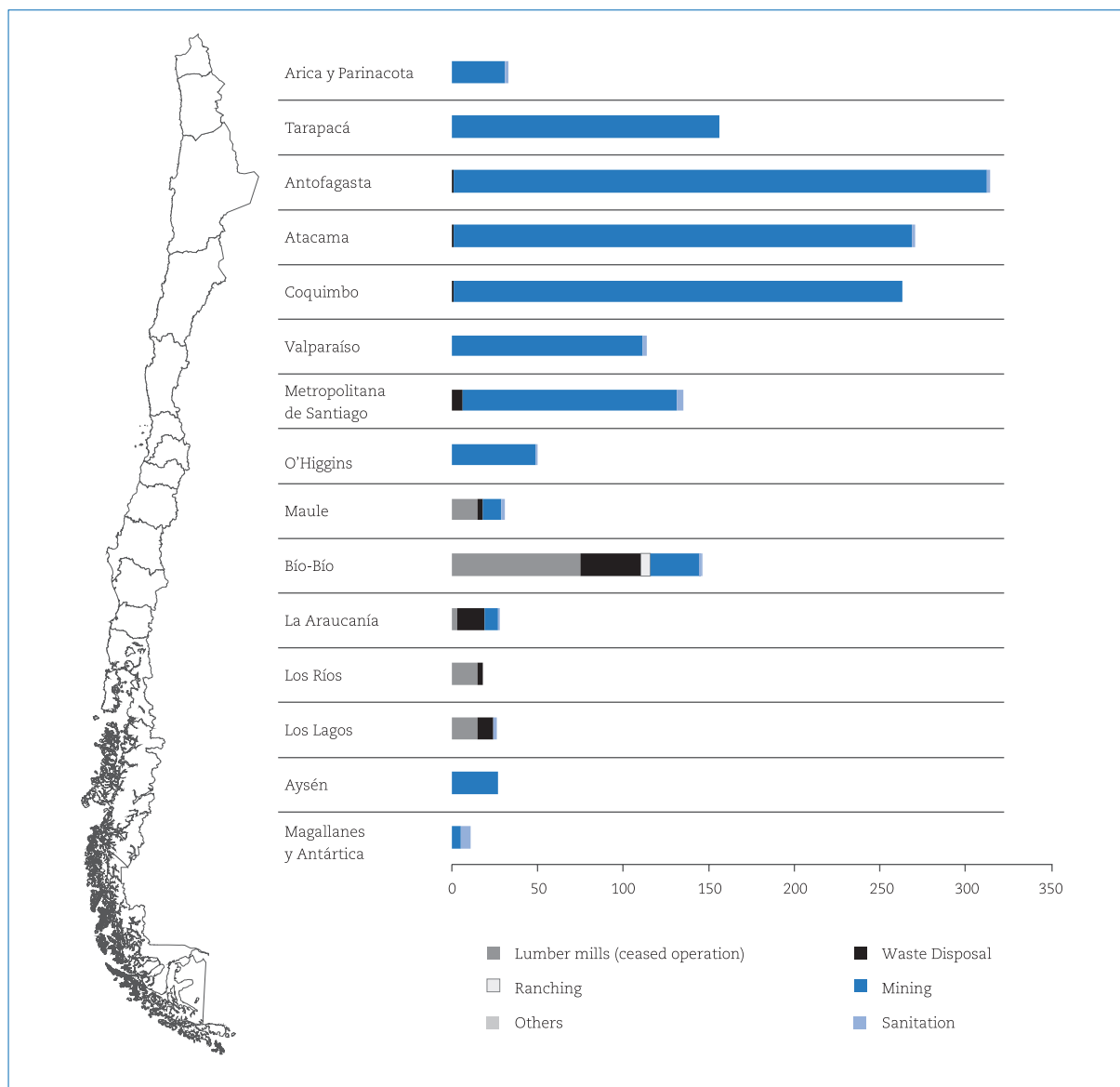
El cambio en el uso del suelo, principalmente impulsado por la conversión de tierras forestales y la expansión de actividades agrícolas y ganaderas, genera presión por usos del suelo que compiten entre sí. El alto grado de concentración de actividades económicas, y especialmente de los patrones de asentamiento, en Chile se suman a estas presiones y plantea desafíos para la biodiversidad.

Las intensas actividades mineras en el norte también traen consigo importantes desafíos ambientales, especialmente la contaminación del suelo. Por cierto, las regiones nortinas donde se practica la minería intensiva, como Antofagasta, Atacama y Coquimbo, registran los niveles más altos de contaminación entre las regiones chilenas.

Figura 1.36. **Cambios en el uso de suelo en Chile, 1976-2007**

Fuente: Desarrollado por el Ministerio de Agricultura de Chile (ODEPA) usando los censos agrícolas de 1976, 1997 y 2007.

Figura 1.37. **Distribución geográfica y actividad sectorial de las zonas contaminadas en Chile, 2011**

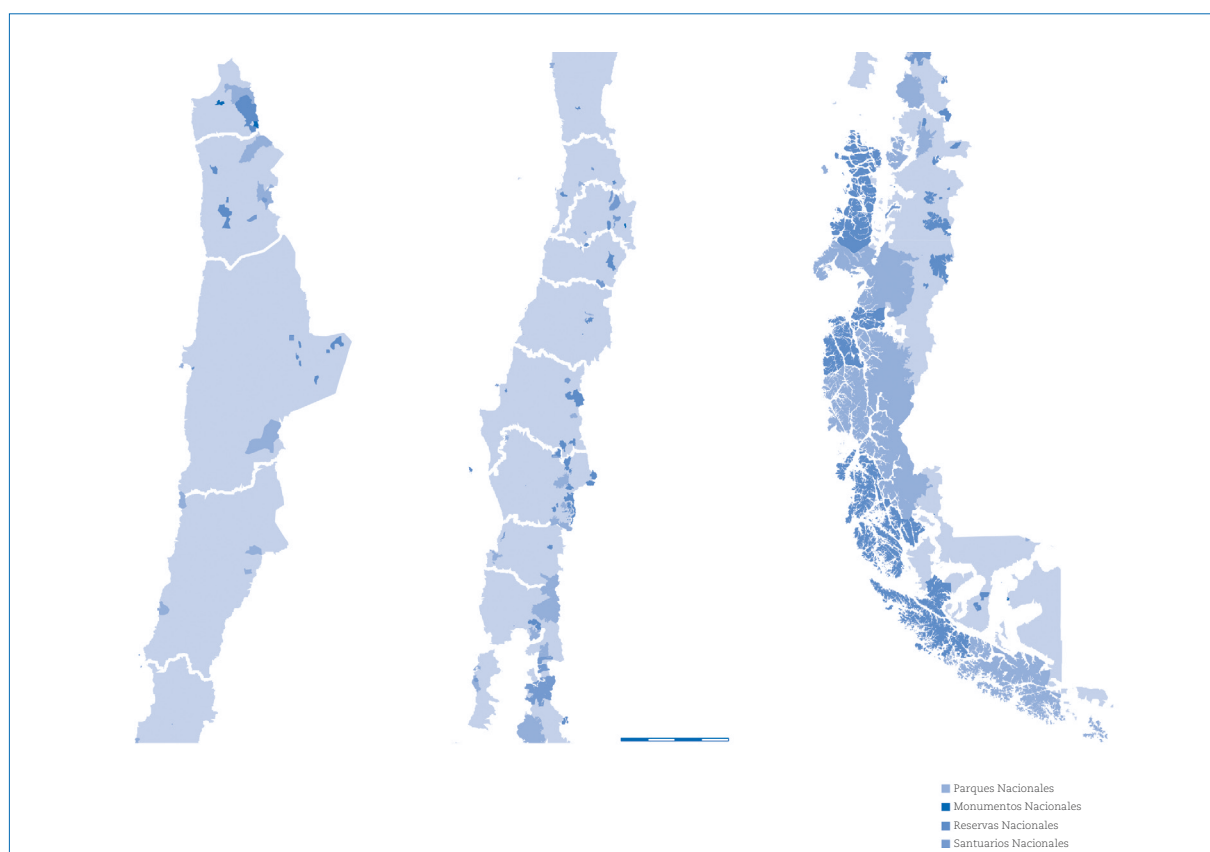


Nota: Este mapa solo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio al estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa. Los mapas que se refieran o relacionen con los límites y fronteras de Chile, no comprometen en modo alguno al Estado de Chile, de acuerdo al Artículo 2, letra g del DFL 83 de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente de Chile.

En Chile han existido áreas protegidas designadas desde inicios del siglo 20 según las definiciones del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). El SNASPE está compuesto de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales. Actualmente tiene 100 unidades repartidas en 35 parques nacionales, 49 reservas nacionales y 16 monumentos naturales. La superficie total de áreas protegidas comprende 14,5 millones de hectáreas, casi el 20% del territorio terrestre nacional. La distribución territorial de las áreas protegidas está bien definida geográficamente, con el 84% de las áreas protegidas ubicadas en las regiones de Aysén y Magallanes, mientras que en las regiones de Coquimbo, Maule y Metropolitana, alcanzan a sólo el 1%.

Figura 1.38. **Áreas protegidas en Chile**



Nota: Este mapa solo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio al estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa. Los mapas que se refieran o relacionen con los límites y fronteras de Chile, no comprometen en modo alguno al Estado de Chile, de acuerdo al Artículo 2, letra g del DFL 83 de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente de Chile, sobre la base de la clasificación de vegetación de Luebert y Pliscoff, actualizada en cartografía en 2011.

Conclusiones

El Chile rural es muy heterogéneo. El diagnóstico de la situación actual y las principales tendencias que se observan en las áreas rurales demuestra la diversidad que hoy día está presente en el Chile rural. Los desafíos y oportunidades demográficas, sociales, económicas y ambientales varían desde las tierras desérticas en el norte hasta los hielos del sur, pasando por zonas montañosas a lo largo de todo el país, áreas rurales costeras, áreas rurales remotas y áreas rurales periurbanas cercanas a las ciudades.

Según la definición oficial actual que delimita las áreas rurales en Chile, sólo los asentamientos más pequeños en regiones escasamente pobladas se consideran rurales, debido a que la definición no diferencia entre distintos tipos de áreas rurales porque define lo rural como el residuo de lo urbano. Tampoco da cuenta de las áreas mixtas, donde se dan fuertes interacciones urbanas y rurales. Por lo tanto, según esta definición, los elementos básicos de una economía rural moderna no están siendo captados por Chile. Estos elementos incluyen el reconocimiento de la importancia de las interacciones entre lo urbano y lo rural; la diferenciación entre los distintos tipos de áreas rurales; el reconocimiento y la definición de múltiples tipos de pueblos y asentamientos rurales y, finalmente, la capacidad de algunas áreas rurales de atraer habitantes con habilidades y capital humano.

El análisis del Chile rural con una definición revisada revela patrones similares a los de otros países miembros de la OCDE, donde lo rural ya no está confinado a zonas rezagadas y escasamente pobladas. Es necesario adoptar una definición revisada para diseñar e implementar un marco de política rural moderno para Chile (Capítulos 2 y 3) que pueda abordar mejor las realidades y desafíos de las regiones rurales de Chile.

Mejorar la competitividad y el desempeño de las regiones rurales de Chile no sólo sería beneficioso para las oportunidades y el bienestar de los ciudadanos rurales, sino que también para las metas nacionales y para lograr el crecimiento inclusivo.

Notas

1. En el censo de 2012, el INE eliminó los criterios de actividad económica y usó solamente el criterio de 2.000 personas.
2. www.conicyt.cl/explora/2013/05/15/explora-presenta-chile-laboratorio-natural.
3. Las cifras de pobreza para Chile son computadas usando el valor de umbral de pobreza para áreas rurales de USD 48.613. Si bien la selección de este valor de umbral específico está siendo cuestionada, debido a que no se basa en una medición rigurosa, para los propósitos de este informe utilizamos este valor con la finalidad de comparar cómo cambian las tasas de pobreza en relación a cifras anteriores al aplicar una definición diferente de lo rural.

Bibliografía

Brezzi, M., L. Dijkstra y V. Ruiz (2011), "Extended regional typology: The economic performance of remote rural regions", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/06, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.

FAO (2007), FAOSTAT (base de datos), <http://faostat.fao.org/>.

Freshwater, David and Alvin Simms (2013), "Factors affecting productivity in local labour markets in Atlantic Canada", artículo académico presentado en la Reunión Anual de la North American Regional Science Association, Atlanta, Georgia, Estados Unidos, 13 al 16 de noviembre de 2013.

OCDE (2013a), OECD Economic Surveys: Chile 2013, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-en.

OCDE (2013b), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

OCDE (2013c), OECD Regions at a Glance 2013, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

OCDE (2013d), "Metropolitan regions", OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

OCDE (2013e), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

OCDE (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

OCDE (2011), OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.

OCDE (2009), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

OCDE (2008), OECD Review of Agricultural Policies: Chile 2008, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/1990004x>.

OCDE (2004), Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile. Not as Easy as A-B-C, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264108721-en>.

Banco Mundial (2007), Indicadores del desarrollo mundial.

Anexo 1.A1. La gobernanza y las funciones a nivel subnacional en Chile

Tabla 1.A1.1. Resumen de unidades territoriales, gobernanza y principales funciones a nivel subnacional

Regiones (15)	<p>1. Gobierno Regional – línea de gobierno nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> – Intendente Regional: El representante directo del Presidente de la República en cada región. El intendente es nombrado por el Presidente de la República y es mantenido en el cargo a discreción del Presidente. El intendente dirige el gobierno de la región según los lineamientos entregados directamente por el Presidente. <p>2. Gobierno Regional (GORE) – línea territorialmente descentralizada</p> <ul style="list-style-type: none"> – Intendente: Actúa como jefe ejecutivo del gobierno regional. – Consejo Regional (CORE): Supervisa las tareas del intendente. Mediante una reforma reciente, los consejeros regionales ahora son elegidos democráticamente. <p>Principales funciones del gobierno regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> – diseñar programas y políticas para el desarrollo y la productividad de la región – aprobar el plan de desarrollo regional – definir y tomar decisiones sobre inversiones en cuanto al uso de recursos de los fondos para inversiones de decisión regional, especialmente del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR) – aconsejar a las municipalidades – construir y administrar la pavimentación de veredas y caminos en áreas rurales – realizar diversas tareas relacionadas con el manejo del suelo, asentamientos humanos y equipamiento de infraestructura. <p>3. Otros órganos de la administración pública en la región</p> <ul style="list-style-type: none"> – Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI): Representantes regionales de los ministerios nacionales que coordinan los servicios públicos bajo su responsabilidad. La SEREMI de Planificación y Coordinación (SERPLAC) es una institución clave en el proceso de inversión.
Provincias (54)	<ul style="list-style-type: none"> – Gobernador: Nombrado por el Presidente. El gobernador es la autoridad territorial descentralizada del intendente en el territorio de la provincia. – Consejo Económico y Social Provincial: Liderado por el gobernador, actúa como institución consejera al gobernador provincial. <p>Funciones principales: Supervisar.</p>
Municipalidades (346) Corporaciones públicas con personalidad jurídica y bienes privados cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local	<ul style="list-style-type: none"> – Alcalde: La máxima autoridad en una municipalidad; jefe del Concejo Municipal. – Concejo Municipal: Aconseja, regula y supervisa el desempeño del alcalde. Está a cargo de asegurar la participación efectiva de la comunidad local. – Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil: Es una entidad de la municipalidad compuesta por representantes de organizaciones civiles de la comuna, cuya finalidad es asegurar su participación. Tanto el alcalde como el Concejo Municipal son elegidos mediante elecciones populares cada cuatro años. <p>Principales funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Desarrollar, aprobar y modificar el Plan Regulador Comunal; promover el desarrollo local; aplicar todas las medidas relacionadas con el transporte; implementar normas relativas a la construcción y a la planificación y regulación urbana de la comuna. <p>Autoridad compartida (implementada ya sea de manera directa o en conjunto con otros niveles de gobierno):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Salud pública, educación básica y media, cultura, capacitación laboral y desarrollo económico, turismo, regulaciones de tránsito, desarrollo de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, seguridad ciudadana. <p>Atribuciones especiales para cumplir con sus funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Recolectar pagos por servicios municipales, concesiones o patentes; aplicar impuestos a actividades o bienes con una clara identidad local con la finalidad de usarlos para el desarrollo comunal; entregar fondos concursables a organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro.

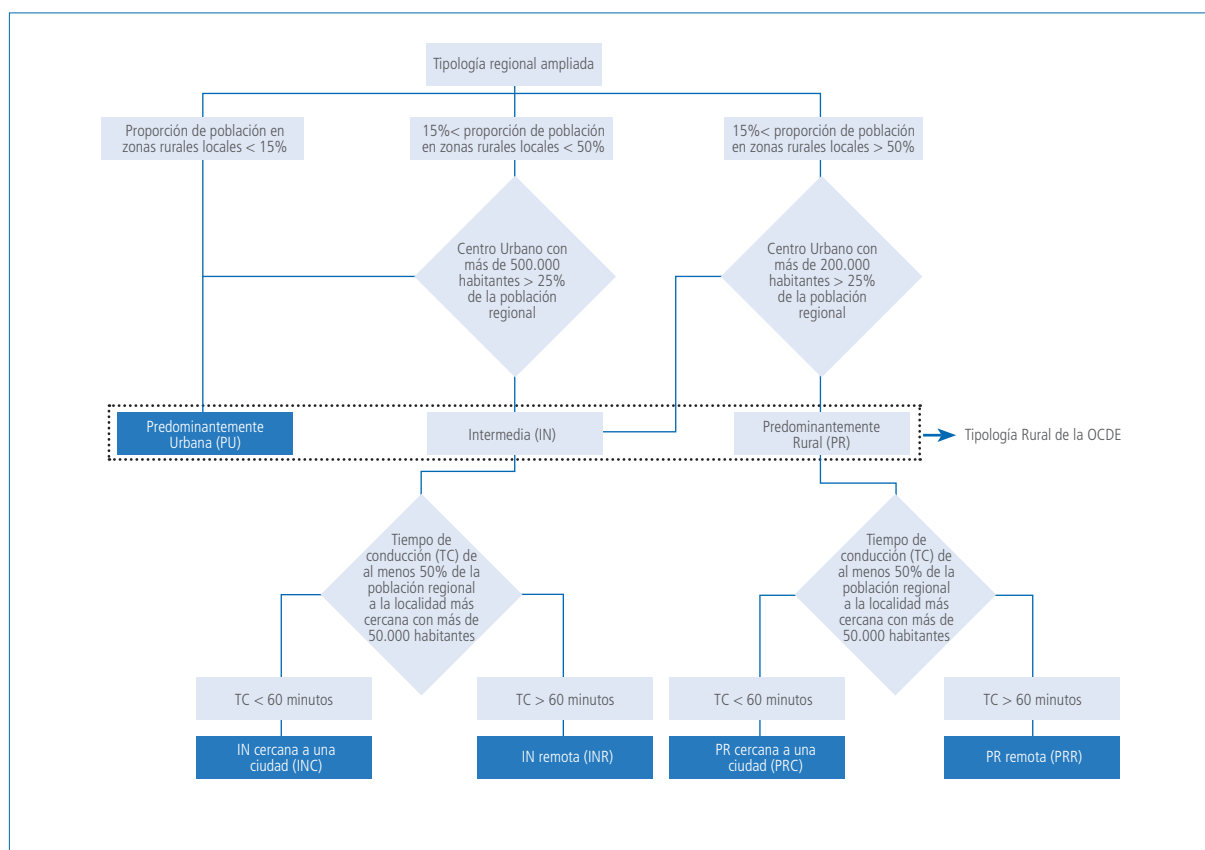
Anexo 1.A2. Redes regionales y la tipología ampliada de la OCDE

Redes regionales

La OCDE ha clasificado a las regiones dentro de cada país miembro. Las clasificaciones se basan en dos niveles territoriales (TL por su sigla en inglés). El nivel más alto (Nivel Territorial 2 – TL2) consiste de 335 macro regiones, mientras que el nivel más bajo (Nivel Territorial 3 – TL3) está compuesto por 1.679 microrregiones. Esta clasificación –que para los países europeos es consistente con la clasificación Eurostat- facilita una mejor comparación entre regiones de un mismo nivel territorial. Por cierto, estos dos niveles, que están oficialmente establecidos y son relativamente estables en todos los países miembros, son a menudo utilizados como marco para implementar políticas regionales.

Tipología ampliada de la OCDE

Figura 1.A2.1. Metodología usada para la tipología ampliada



Fuente: Brezzi, M., L. Dijkstra and V. Ruiz (2011), "Extended regional typology: The economic performance of remote rural regions", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/06, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.

Anexo 1.A3. Definición de las áreas funcionales urbanas de la OCDE

La metodología consiste de tres pasos principales¹:

Paso 1. Identificación de las municipalidades del núcleo mediante la cuadrícula de datos de población:

1. Los bloques de construcción para definir las áreas funcionales urbanas son las municipalidades (LAU2 en terminología de Eurostat y las unidades administrativas más pequeñas para las cuales existen datos nacionales sobre traslados en países no europeos).
2. Un núcleo urbano consiste de un conglomerado de celdas de cuadrícula contiguas de 1km² de alta densidad con al menos 1.500 habitantes por km² y los vacíos llenados². En Canadá y Estados Unidos se aplica un umbral más bajo de 1.000 personas por km², debido a que en esos países muchas áreas metropolitanas se desarrollan de manera menos compacta.
3. Los pequeños conglomerados (con menos de 50.000 personas en Europa, Canadá, Chile y Estados Unidos y menos de 100.000 personas en Japón, Corea y México) se eliminan.
4. Una municipalidad se define como una parte del núcleo urbano si al menos el 50% de la población de la municipalidad vive dentro del conglomerado urbano.

Paso 2. Conexión de los núcleos no contiguos que pertenecen a la misma área funcional urbana:

5. Si más del 15% de las personas empleadas habitando en un núcleo urbano trabajan en otro núcleo urbano, estos dos núcleos se combinan en un destino único (para considerar el policentrismo).

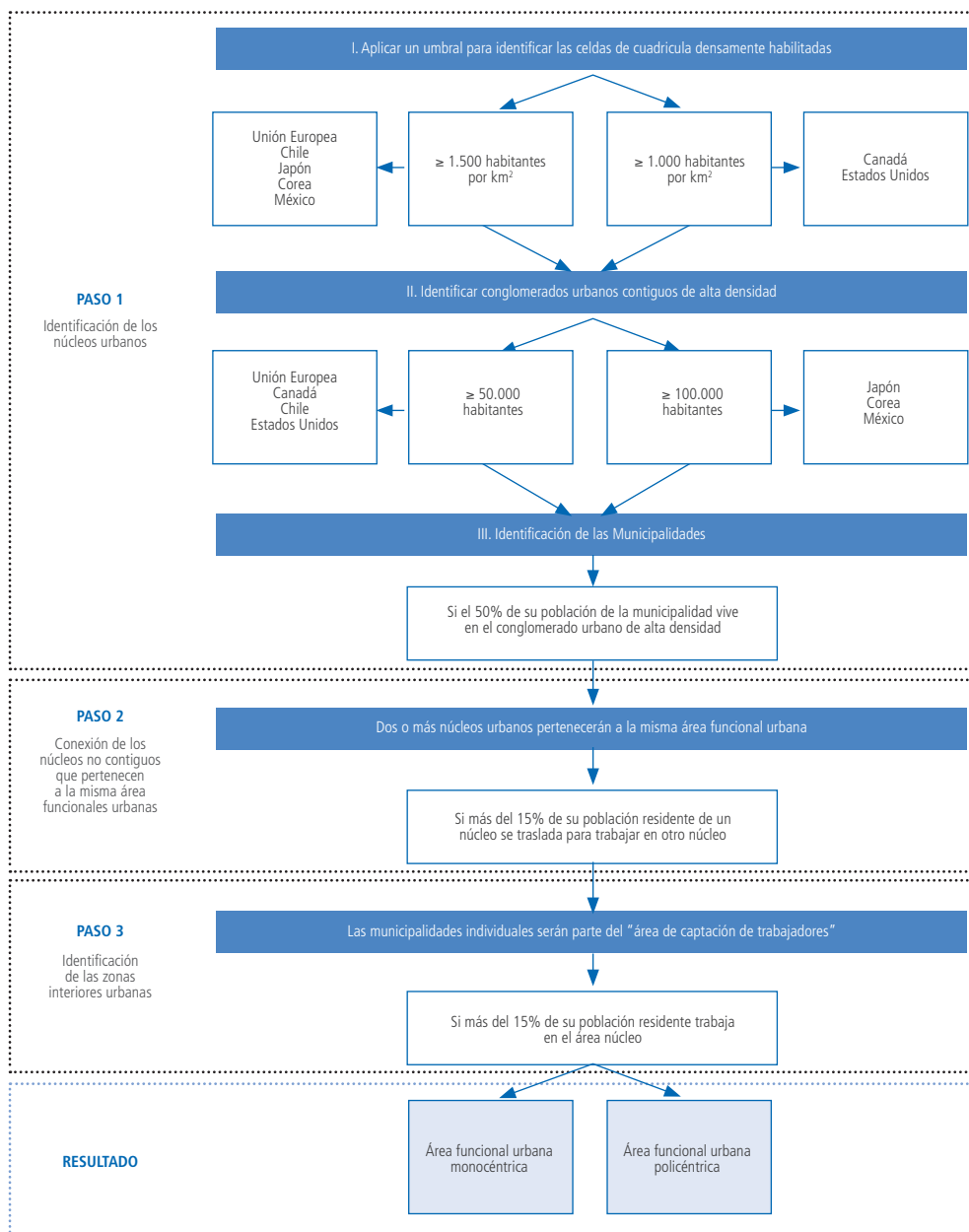
Paso 3. Identificación de las zonas interiores urbanas:

1. Todas las municipalidades que tienen al menos 15% de sus residentes empleados trabajando en un núcleo urbano determinado son asignadas a dicha área funcional urbana.
2. Las municipalidades rodeadas por un área funcional única son incluidas y las municipalidades no contiguas son eliminadas.
3. El concepto de contigua no incluye la diagonal (por ejemplo, celdas que se tocan solamente por las esquinas) para los conglomerados de alta densidad.
4. Los vacíos en el conglomerado de alta densidad son llenados usando la regla de la mayoría de manera iterativa. La regla de la mayoría significa que si al menos cinco de las ocho celdas que rodean a una celda corresponden al mismo conglomerado de alta densidad, será añadida. Esto se repite hasta que no se añaden más celdas.

1. Para más detalles, ver OCDE (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

2. "Los vacíos en el conglomerado de alta densidad son llenados usando la regla de la mayoría de manera iterativa. La regla de la mayoría significa que si al menos cinco de las ocho celdas que rodean a una celda corresponden al mismo conglomerado de alta densidad, será añadida. Esto se repite hasta que no se añaden más celdas." OCDE (2013), OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

Figura 1.A3.1. Procedimiento para definir las Áreas Funcionales Urbanas en los países de la OCDE



Fuente: Basado en OCDE (2013), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

Capítulo 2

Hacia una política rural moderna para Chile

Este segundo capítulo presenta algunos pilares clave de las “Políticas Modernas de Desarrollo Rural” en los países de la OCDE enfocándose en 10 dimensiones. Sucesivamente el capítulo analiza cómo la economía chilena puede beneficiarse de la implementación de este marco en sus áreas rurales. El capítulo se basa en cuatro secciones principales. La primera empieza por documentar tres tipos de áreas rurales que existen en términos generales, también presentes en Chile. Después documenta cómo la función y el rol económico de las áreas rurales van cambiando a través del proceso de desarrollo económico. Continúa con una sección que describe los enfoques modernos para las políticas rurales en los países de la OCDE, resaltando la importancia de integrar las políticas urbanas y rurales, además de promover el desarrollo rural. Los conceptos del Nuevo Paradigma Rural (OCDE 2006) que apuntan a fortalecer las condiciones facilitadoras del crecimiento rural son utilizados. La tercera sección identifica los principales sectores rurales en la economía Chile e identifica posibles áreas para potenciar el crecimiento. La sección final documenta los beneficios que pueden estar asociados con la adopción de una política rural moderna para Chile.

Introducción

El diseño y la implementación de políticas rurales en los países miembros de la OCDE están cambiando. Cada vez más, las políticas destinadas a las regiones rurales de los países de la OCDE adoptan un enfoque integral que considera el potencial de crecimiento del área con una base económica más diversificada y no sólo apoyándose en el sector agrícola, para luego adaptar las políticas en función de las necesidades de cada región. Este enfoque “moderno” para el desarrollo rural es bienvenido y es aún más significativo a medida que los países incrementan los niveles generales de desarrollo, tal como sucede en Chile. Comúnmente, esto ocurre por etapas. En la primera etapa, la modernización de las actividades agrícolas domina la economía rural. Las políticas centradas en las áreas rurales durante esta etapa son principalmente sociales y agrícolas. A medida que los países avanzan hacia niveles más altos de desarrollo, entrando de esta forma en la segunda etapa, las regiones rurales presentan una mayor diversificación y están más interrelacionadas con las actividades urbanas. En esta etapa, las políticas rurales van más allá de las políticas sociales y agrícolas, y apuntan al potencial de crecimiento en un sentido más amplio de las regiones rurales.

- ¿Qué es política rural?
- ¿Cómo la están manejando los países de la OCDE?
- ¿Qué es política rural en Chile?
- Su potencial - ¿hacia dónde podría ir la política rural?

Chile ha estado avanzando rápidamente hacia niveles más altos de desarrollo durante las últimas décadas. La conceptualización del rol de la política rural adquiere mayor importancia a medida que el país alcanza un nivel de desarrollo más alto porque las regiones y sus habitantes realizan un conjunto diverso de contribuciones al crecimiento de la economía nacional y sus roles se hacen más complejos. Por esta razón, el enfoque del desarrollo rural en Chile debe adaptarse a estos cambios y evolucionar más allá del foco actual, que es demasiado estrecho. De manera específica, las políticas rurales deberían adoptar una visión más amplia y, donde sea relevante, contribuir a las sinergias con las áreas urbanas para asegurar que las regiones rurales aprovechen su potencial de desarrollo. El avanzar en esta dirección movilizaría mejor los bienes y recursos de las regiones rurales y, en última instancia, llevaría a niveles más altos de productividad, mejorando los estándares y la calidad de vida.

La construcción de una política de desarrollo rural coherente puede ayudar a abordar algunos de los desafíos regionales y territoriales de Chile. El “Territorial Review” de Chile (OCDE 2009) recomendaba una evolución hacia una estructura sólida de gobernanza regional, el fortalecimiento de acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno y el establecimiento de un sistema de gobernanza para las áreas metropolitanas. La finalidad de este último era de asegurar la coordinación para proporcionar atención de servicios públicos clave en las comunas de las áreas funcionales metropolitanas. Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile (OCDE 2011) resalta algunos desafíos importantes para el desarrollo territorial, tales como: la necesidad de más políticas territoriales diseñadas en base a las especificidades territoriales, la vulnerabilidad ante los desequilibrios regionales y la necesidad de pasar de “políticas sectoriales agrícolas, a programas de desarrollo rural más integrales”. Al mismo tiempo, el informe destaca que el país “se encamina gradualmente hacia un modelo que otorgue mayor “voz” a las regiones. El Estudio de Política Urbana de Chile (OCDE 2013) hacía hincapie sobre la necesidad de tener “un diseño e implementación de políticas de urbanismo más coherentes”. El estudio resaltó que “la naturaleza altamente compartimentada de la actividad ministerial, el fuerte enfoque centrista en la gobernanza subnacional, y los vacíos en la entrega de recursos municipales, han generado incoherencia política a nivel urbano”. Este estudio sobre el potencial de las políticas de desarrollo rural se basa en los estudios anteriores y agrega nuevas estrategias debido a que busca proporcionar directrices sobre el mejor aprovechamiento del potencial de las áreas rurales en Chile y el mejor alineamiento de las políticas rurales, urbanas y regionales.

Cuadro 2.1. Hallazgos clave de recientes estudios de la OCDE sobre políticas urbanas y rurales en Chile

- El sector agrícola cumple un rol clave en la economía chilena, pero para mejorar las perspectivas de las áreas rurales, se requiere un cambio hacia un enfoque multisectorial basado en políticas diseñadas en base a las especificidades territoriales para el desarrollo rural. Chile se beneficiaría de una mayor diversificación económica y geográfica al mismo tiempo que continuaría agregando valor a los sectores establecidos para hacerlos más competitivos. La falta de diversificación económica de Chile y su excesiva dependencia de bienes primarios hace que la economía sea vulnerable a cambios repentinos en los precios internacionales de los bienes primarios y a los cambios seculares en la demanda. Estos limitan el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía Chilena. El desempeño regional varía ampliamente, revelando un potencial subutilizado en Chile (OCDE, 2009a).
- Las políticas basadas en los territorios deberían ser promovidas puesto que el crecimiento regional depende en gran medida de la adaptación de las políticas públicas a las características y oportunidades variadas y específicas de las diferentes regiones chilenas. El mejoramiento del acceso a infraestructura, servicios básicos y telecomunicaciones en áreas rurales y regiones periféricas representa una fuente potencial de crecimiento que contribuiría a mejorar el crecimiento del conjunto del país. Para mejorar las perspectivas de las áreas rurales, es necesario pasar de políticas sectoriales agrícolas, a programas de desarrollo rural más integrales. Las regiones chilenas se beneficiarían especialmente de tener políticas que apunten a potenciar la productividad, tales como aquellas orientadas a la innovación y el emprendimiento, y a mejorar la educación y el aprendizaje. Será importante ampliar las competencias de los gobiernos regionales para permitirles participar de manera activa en el análisis, la planificación y la coordinación de las políticas de desarrollo regional (OCDE, 2011a).
- Desarrollar una definición clara y única de las áreas urbanas versus las metropolitanas para orientar de manera más efectiva a las personas encargadas de las políticas y de tomar decisiones. Asegurar que las iniciativas y políticas orientadas al crecimiento (por ejemplo, inversión en infraestructura, políticas de competitividad activa, política educacional y política de empleo y capacidades) apunten tanto a las ciudades medianas y pequeñas como a las áreas metropolitanas. Además se necesita identificar si se requieren respuestas basadas en políticas para disminuir el crecimiento de la pobreza, por ejemplo a través de mayor investigación acerca de las causas subyacentes de la pobreza y mediante la determinación de posibles vínculos con la migración interna (OCDE, 2013a).
- Chile ha sido notablemente exitoso en convertir su riqueza en recursos naturales en motores de crecimiento y modernización a través de su exportación y disciplina fiscal. Esta última parte es de particular importancia para mitigar el impacto de crisis externas y para contener presiones de la “enfermedad holandesa”. Sin embargo, persisten desafíos específicos para sus regiones mineras, que a menudo cargan con los costos ambientales y de otro tipo asociados con la extracción de recursos mientras obtienen solamente una parte de los beneficios. Como muchas regiones con uso intensivo de los recursos naturales en la OCDE, ellas enfrentan el desafío de desarrollar de manera exitosa un sector primario de importancia crítica de modo que pueda contribuir al desarrollo regional, incluyendo no sólo el crecimiento económico, sino que también medidas más amplias de bienestar (OCDE, 2013b).

Fuente: OCDE (2009), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>; OCDE (2011), Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095199-en>; OCDE (2013a), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>; OCDE (2013b), OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/9789264203914-en>.

El crecimiento económico es relativamente común en las regiones rurales de los países de la OCDE. Esto sugiere que el mejorar las perspectivas de desarrollo de las regiones rurales puede ser una contribución útil para lograr objetivos nacionales de crecimiento. De manera acorde, este capítulo da una mirada al rol de la política rural en Chile a través del prisma del enfoque “moderno” para las políticas rurales que se observa en los países de la OCDE. La primera sección establece un marco conceptual para organizar una estrategia nacional de desarrollo económico rural en base a una mirada de la economía rural y el desarrollo económico que tome en cuenta la evolución del rol de las áreas rurales en Chile a medida que el país evoluciona hacia una democracia industrializada moderna. Algunos elementos importantes de este análisis son: los diferentes tipos de territorio rural en Chile, las diferentes formas del capital y el vínculo entre la economía rural y el proceso de desarrollo económico nacional. La segunda sección plantea el enfoque de la OCDE para el desarrollo rural y sugiere de qué manera puede cumplir un rol para orientar el desarrollo de una nueva política rural en Chile. La sección final analiza algunas políticas claves en Chile que influyen en el desarrollo rural para demostrar la importancia de adoptar una nueva visión para las políticas rurales.

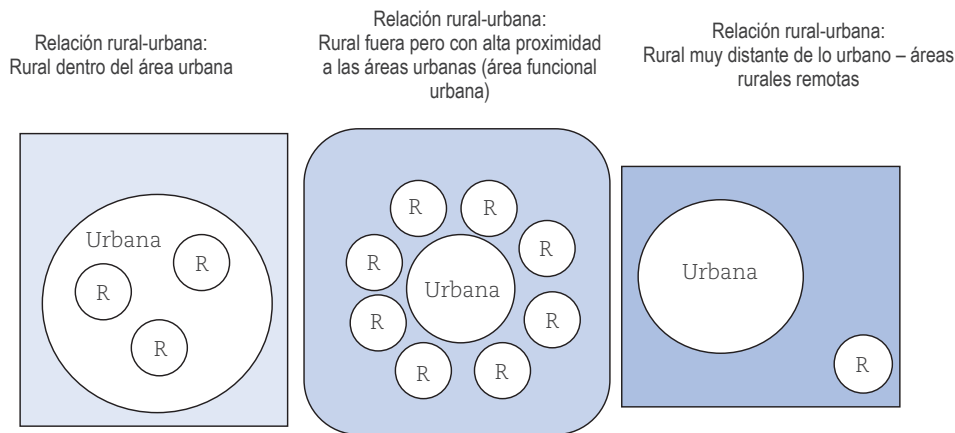
La economía rural y el desarrollo económico

Los tres tipos de regiones rurales en Chile

Existen tres tipos de regiones rurales en Chile, tal como en muchos países miembros de la OCDE, cada una con diferentes características, desafíos y necesidades en cuanto a políticas (Figura 2.1). En una democracia industrial moderna, las regiones rurales deberían tener un importante rol complementario a las regiones urbanas. Esto significa que la vía de desarrollo para la mayoría de las regiones rurales no es que se conviertan en una metrópolis urbana, sino que sean, para los mercados nacionales e internacionales, proveedoras de bienes y servicios que se producen mejor en un medio rural. Sin embargo, el rol de las regiones rurales cambia a medida que la economía nacional avanza. Por esta razón, es importante comprender los diferentes tipos de territorios rurales. En los tres tipos de región, el territorio rural cumple un rol complementario al de las actividades urbanas. La diferencia clave entre ellas es la ubicación de la principal fuente de dinamismo económico. En las regiones metropolitanas se encuentra claramente en las ciudades, mientras que en regiones pequeñas y remotas está en el área rural. La gran mayoría del territorio rural encaja dentro de una situación intermedia, donde los componentes urbanos y rurales de una región se encuentran mejor equilibrados en términos de su capacidad y donde existen rentabilidades potenciales muy grandes que se pueden obtener a partir de la coordinación.

1. Regiones rurales dentro de un área funcional urbana (AFU) – estos tipos de regiones rurales son parte de una zona de captación del núcleo urbano y su desarrollo está plenamente integrado a la estrategia metropolitana. Como resultado de las crecientes presiones desde el núcleo urbano, los principales desafíos para este tipo de regiones rurales son la accesibilidad a servicios dentro del AFU, la necesidad de equiparar las habilidades a la amplia gama de ofertas y el manejo de la política de uso de suelo.
2. Las regiones rurales cercanas a ciudades – los principales desafíos en este tipo de regiones son: mejorar la conectividad y la accesibilidad entre las ciudades y el territorio rural; crear cadenas de suministro cortas que vinculen empresas urbanas con empresas rurales; equilibrar el crecimiento de la población manteniendo la calidad de vida y de los espacios verdes y mejorar la provisión de bienes y servicios secundarios.
3. Las regiones rurales remotas – en estos tipos de regiones, las áreas rurales dependen en gran medida de las actividades primarias del lugar. El crecimiento proviene de: potenciar áreas con ventajas absolutas y comparativas; mejorar la conectividad con los mercados para la exportación; equiparar capacidades para las necesidades de las áreas con ventaja comparativa y mejorar la provisión de servicios esenciales (por ejemplo, turismo).

Figura 2.1. Tres tipos de regiones rurales en Chile



Con la finalidad de obtener potenciales sinergias, se necesita definir mejor las áreas urbanas y rurales en Chile. Si bien está claro que la política urbana aplica a las áreas urbanas y que la política rural a las áreas rurales, surgen problemas por la intersección de los límites entre las áreas urbanas y rurales y los territorios mixtos. En Chile, esto es particularmente importante debido al alto grado, y tendencia creciente, a la concentración de la población en ciudades y la importancia cada vez mayor de las áreas rurales cercanas a las ciudades. El reconocimiento y la definición de estos espacios mixtos con altas interacciones podrían facilitar una mejor coordinación entre las políticas urbana y rural. Más aun, las marcadas diferencias en las proporciones de lo rural y lo urbano al interior de las regiones chilenas son una de las razones por las que es poco probable que una política regional única sea exitosa. Se requiere adaptar este equilibrio para cada región y diferenciar entre los distintos tipos de regiones rurales. Esto refuerza la importancia de que el gobierno chileno sea preciso en la identificación de lo que es rural y lo que es urbano, tal como se sugirió en el Capítulo 1.

La OCDE ha examinado recientemente de qué manera interactúan los territorios rurales y urbanos en una variedad de circunstancias y el tema fue el foco de la 9ª Conferencia Rural de la OCDE en Bolonia, Italia (OCDE, 2013c). Tal como se muestra en el Cuadro 2.2, existe un alto grado de interacción entre las poblaciones rurales y urbanas en todos los tipos de regiones. El rol de lo rural varía según el tamaño de la región y, en particular, el tamaño del centro urbano dominante. En cada situación, una cooperación entre lo urbano y lo rural que funciona bien ayuda a mejorar el flujo de personas, bienes y servicios entre lo urbano y lo rural, haciendo que ambas prosperen. De manera inversa, en aquellas regiones donde no se da la cooperación, es fácil identificar oportunidades perdidas.

En Chile, la amplia diversidad de bienes y recursos naturales en áreas rurales y las grandes diferencias de tamaño de los centros de población lleva a diferencias enormes entre las regiones en cuanto a los tipos y fortalezas de las interacciones entre lo urbano y lo rural. Estas diferencias requieren un enfoque de política rural altamente flexible para facilitar un crecimiento regional más fuerte. En una democracia industrializada moderna con una economía nacional compleja, es importante avanzar más allá de la visión de lo rural y lo urbano como una dicotomía simple. El Proyecto Rural Urbano/RURBAN (OCDE, 2013b) de la OCDE se inicia a partir del reconocimiento que lo urbano y lo rural son diferentes, pero que –independientemente del tamaño de la región– existen conexiones importantes entre lo rural y lo urbano tales como: flujos de mercado laboral; interacciones de negocios; manejo de la provisión de servicios públicos; organización de conexiones de transporte y servicios básicos, y coordinación de decisiones de gobierno. En aquellos lugares donde todo esto está bien administrado, tanto los territorios urbanos como los rurales de una región tienen mayor crecimiento y una mejor calidad de vida. Tal como se indica en el Capítulo 1, el tener definiciones apropiadas de lo rural y lo urbano es una parte importante de este proceso.

Cuadro 2.2. Los vínculos urbanos y rurales varían entre los distintos tipos de regiones

La OCDE recientemente completó un estudio de los tipos de relaciones que existen entre áreas rurales y urbanas donde se unen en el límite periurbano. El estudio observa una variedad de interacciones que incluyen: flujos laborales; opciones de vivienda; vínculos con servicios públicos; vínculos con servicios ambientales y cooperación gubernamental. Debido a que la naturaleza de estos vínculos varía mucho según el tamaño y el tipo de aglomeración urbana, el estudio examina tres situaciones amplias. La primera es donde existe una gran ciudad primaria que domina una zona interior que la rodea. La segunda es una región intermedia menos poblada donde comúnmente existe un sistema de ciudades que de manera colectiva forman un núcleo urbano policéntrico. La tercera es una región con incluso menor población donde no hay ciudades de tamaño significativo y la mayoría de los lugares urbanos están estrechamente conectados a una economía rural circundante.

En las regiones altamente urbanizadas comúnmente se dan grandes flujos internos de traslados, a menudo desde suburbios rurales con viviendas de menor costo fuera del núcleo urbano hacia el núcleo por trabajo, pero en algunos casos también se da en ambas direcciones. En algunas ciudades, como Londres, las personas de mayores ingresos pueden vivir en áreas periurbanas y trasladarse al núcleo mientras que las de menores ingresos viven en viviendas urbanas relativamente baratas y trabajan en sectores donde se les paga menos que se ubican dentro de la región pero fuera del núcleo. Los residentes rurales claramente se benefician del acceso a negocios y servicios públicos en el núcleo urbano y de la mayor variedad de establecimientos de venta minorista. Por otro lado, los residentes urbanos valoran el espacio verde y otros atractivos ambientales disponibles en las áreas rurales cercanas. Estos corredores ecológicos contribuyen de manera positiva a la calidad de vida de los residentes urbanos. Lo crucial es que tanto las partes urbanas como rurales de la región tienen mejores desempeños si existe una colaboración relativamente estrecha entre los gobiernos locales.

En las regiones intermedias, el equilibrio de la contribución a la economía local de los territorios urbanos y rurales es más equitativa. Debido a que no existe un centro urbano único que domine. A menudo se da un grado de especialización entre los lugares urbanos y las áreas rurales cercanas. Por ejemplo, algunos lugares serán centros de manufacturas, otros proporcionarán educación superior o salud y otros pueden albergar grandes centros minoristas. El resultado puede ser una aglomeración que proporciona una alta calidad de vida para todos. Sin embargo, éste es el resultado ideal. En otras regiones intermedias existe poca cooperación y los lugares buscan ser autosuficientes. En estas situaciones, la duplicación y las ineficiencias pueden hacer que tanto las regiones rurales como las urbanas se vean mermadas por esta situación.

En las regiones más rurales existen sólo centros urbanos pequeños que proporcionan una variedad limitada de bienes y servicios. Un rol preponderante de estos lugares urbanos es el actuar como pueblos de comercio para una economía rural circundante. Si las industrias del territorio rural son exitosas, el área urbana también es exitosa, pero sin una fuerte economía rural hay poca actividad económica en las zonas urbanas. Estas regiones comúnmente se especializan en la extracción de recursos naturales y el procesamiento de primera etapa. Los pueblos pueden proporcionar viviendas tanto para los trabajadores que se trasladan a una localidad rural para trabajar en un predio o en una mina y pueden también ser el sitio para actividades procesadoras, como una planta empaquetadora de frutas y verduras, o una instalación refinadora de minerales.

En los países de la OCDE, la mayoría de la población rural vive a una distancia relativamente cercana a los centros urbanos, pero el estudio RURBAN demuestra que si bien vive alguien cerca de una ciudad y está influenciada por ella, su estilo de vida y rol económico difiere del de los residentes de la ciudad. Las áreas rurales y urbanas tienen funciones complementarias, pero la naturaleza de estas funciones varía según el tamaño de la región urbana.

Una definición corregida también puede capturar mejor el potencial de crecimiento y la importancia de las áreas rurales. La revisión de la actual definición de lo rural está altamente conectada con la elaboración de una visión coherente para el desarrollo de las áreas rurales y para aprovechar su potencial de crecimiento. La definición actual define a las áreas rurales como superficies escasamente pobladas y con bajos indicadores socioeconómicos (por ejemplo, capital humano) o, puesto de manera simple, asocia lo rural con el declive económico y social. Esta definición va en contra de la significativa riqueza que actualmente se produce en estas zonas en Chile y que impulsa el crecimiento de las exportaciones.

Definiendo las características de las regiones rurales

Las regiones rurales tienen características comunes: tienen baja densidad de población, largas distancias y ausencia de masa crítica. Debido a las marcadas diferencias en dotaciones de capital, recursos disponibles y áreas de ventajas competitivas, es importante que las estrategias de desarrollo nacional sean sensibles a, y tomen en cuenta, estas diferencias regionales. En particular, las regiones rurales tienen diferentes características – baja densidad, largas distancias y ausencia de masa crítica- a las de las regiones urbanas y deberán, por lo tanto, enfrentar distintos desafíos en sus etapas de desarrollo:

1. Las regiones rurales tienen poblaciones ampliamente dispersas que limitan las fáciles interacciones que se dan en ciudades para liderar importantes efectos de aglomeración.
2. Las distancias largas incrementan los costos de transporte en todas las interacciones rurales, tanto dentro de la región como fuera de ella.
3. Finalmente, las poblaciones pequeñas llevan a economías pequeñas especializadas que tienen dificultad para alcanzar el tamaño mínimo de operación que requieren para ser productores eficientes. Esta falta de escala también se da en el mercado local o interno de una región rural, el cual es también es demasiado pequeño para absorber una parte importante de la producción local.

Como resultado de estas características, la base económica de las regiones rurales tiende a ser pequeña, especializada y orientada a las exportaciones. Sin embargo, la baja densidad, las largas distancias y la falta de masa crítica no necesariamente representan cuellos de botella para el desarrollo en las regiones rurales. De hecho, muchas de las regiones rurales de la OCDE son altamente competitivas (ver Capítulo 1). Más bien, diferencian actividades económicas de maneras distintivas en comparación con las regiones urbanas. Debido a que tienen una fuerza laboral más pequeña y mercados locales de menor tamaño, sólo unas pocas empresas pueden ser lo suficientemente grandes como para alcanzar la escala de eficiencia mínima en su producción y estas empresas tienen que enfocarse a la exportación. Más aun, debido a que hacen frente a costos de transporte más elevados para acceder a los mercados de exportación, las empresas en las regiones rurales deben ser altamente eficientes y productivas para ser competitivas. Estas condiciones frenan ciertas especializaciones industriales en áreas rurales, particularmente en cuanto a servicios avanzados que dependen de una fácil interacción entre las empresas y los grandes mercados internos. Esto también sucede con muchas manufacturas que requieren una fuerza laboral grande o proveedores cercanos. A pesar de estos desafíos, es relativamente fácil encontrar empresas altamente competitivas en regiones rurales y regiones rurales altamente productivas.

La provisión de bienes y servicios en áreas rurales es más costosa que en áreas urbanas, debido a que los asentamientos en las regiones rurales son inherentemente pequeños en comparación con las regiones urbanizadas. La masa crítica más baja de las áreas rurales lleva a que existan menos economías de escala, incrementando por lo tanto el costo unitario de la provisión de bienes y servicios públicos, ya sea por parte del gobierno o de empresas privadas. Finalmente, en cuanto a la jerarquía urbana, las pequeñas ciudades en regiones rurales ofrecen sólo bienes y servicios de más bajo nivel en comparación con la mayor variedad disponible en los grandes centros.

Las visiones pasadas consideraban a las regiones y políticas rurales como impedimentos para el desarrollo. Debido a estos desafíos, algunos gobiernos han supuesto que los esfuerzos para desarrollar las regiones rurales son difíciles de justificar y ofrecen bajos retornos para cualquier inversión. Como resultado, la política rural puede encasillarse como una política de subsidio o seguro social que se entrega

por equidad y no con fines de inversión y que está diseñada para asegurar que los ciudadanos rurales reciban algún estándar mínimo de bienestar. Desde esta perspectiva, las regiones rurales y la política rural son impedimentos para el desarrollo.

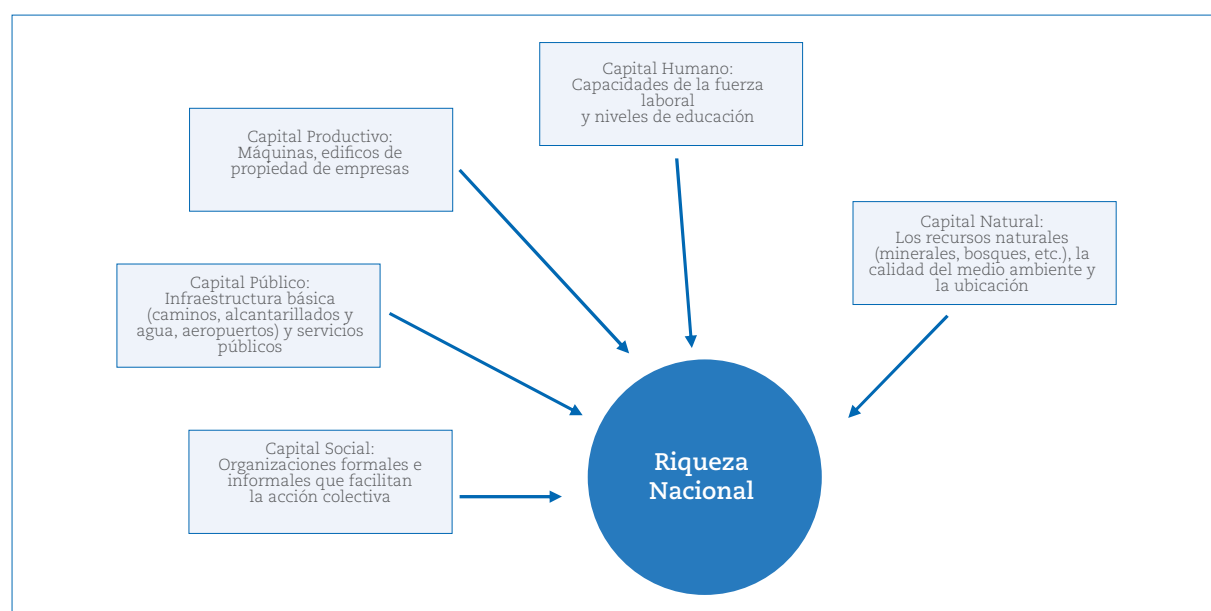
En realidad, existe un potencial de actualización en las regiones rurales con importantes implicancias para el crecimiento agregado. Si bien hay muchas regiones rurales de los países miembros de la OCDE con niveles y tasas más bajas de crecimiento económico que las regiones urbanas, existe una cantidad significativa de regiones rurales que tienen un desempeño a niveles más altos que la mayoría de las regiones más urbanas. Esto demuestra que las regiones rurales pueden hacer contribuciones positivas al crecimiento nacional, que individualmente puede que no incidan de manera significativa, pero cuya contribución combinada es bastante importante para el desempeño agregado (ver Cuadro 1.5). El desafío es identificar políticas que permitan que esto suceda.

El desarrollo económico y las diferentes formas del capital

Diversas formas de capital constituyen la riqueza general en las regiones y países. La meta del desarrollo económico es incrementar la riqueza de un país o una región, elevando los estándares de vida de sus respectivos habitantes. Los niveles más altos de riqueza se pueden alcanzar mediante un proceso de inversión en diversas formas de capital que lleven a niveles más altos de stock de capital agregado. La Figura 2.2 describe los diversos tipos de capital que constituyen la riqueza de un país según lo siguiente:

- El capital natural incluye las variadas dotaciones de recursos del país –la calidad de la tierra, la cantidad de mineral y provisión de agua, etc.
- El capital productivo incluye las inversiones hechas por empresas en edificios y maquinaria.
- El capital humano involucra el tamaño y la composición de la fuerza laboral, incluyendo las capacidades formales e informales.
- El capital social incorpora las redes e instituciones que vinculan a una sociedad.
- El capital público incluye la infraestructura física, caminos, puentes, red eléctrica, etc. y las diversas instalaciones gubernamentales.

Figura 2.2. Las formas del capital



Las regiones rurales tienen dotaciones más altas de capital natural. Las diversas formas del capital no están distribuidas de manera uniforme a lo largo del territorio de un país; algunas regiones tienen cantidades más grandes de una forma de capital que otras. En particular, las regiones rurales tienen dotaciones más altas de capital natural que las regiones urbanas y, a su vez, tienen dotaciones menores de capital productivo y público. Más aun, las inversiones en una forma del capital pueden llevar a desinversiones o reducciones de otras formas del capital. Las minas son sobreexplotadas para proporcionar insumos para industrias procesadoras y las rentabilidades resultantes son utilizadas para incrementar la cantidad de capital productivo, tales como maquinaria procesadora, y de capital público, tales como instalaciones portuarias para exportaciones mineras. En este sentido, las regiones rurales, que tienen abundancia de tierra y recursos naturales, cumplen un rol relevante al entregar beneficios importantes de esta forma del capital a nivel nacional.

La mayor parte de las decisiones de inversión en las diversas formas del capital se realiza a nivel subnacional. Desde esta perspectiva, la estrategia de desarrollo de un país puede ser considerada como una elección de dónde y cómo hacer diversas inversiones en los cinco tipos de capital. El Nuevo Paradigma Rural (NPR) de la OCDE (ver página 122) y las políticas regionales modernas amplían este enfoque mediante el reconocimiento de que existe un aspecto territorial de las opciones de inversión. De hecho, aproximadamente dos tercios de las inversiones públicas generales de los países de la OCDE apuntan a las regiones subnacionales (Cuadro 1.5). La manera en que son diseñadas e implementadas estas estrategias de inversión tiene implicancias importantes sobre el bienestar y la productividad de la población dentro de las regiones, así como también para el bienestar y la productividad a nivel nacional. La OCDE tiene una serie de principios para la inversión pública que orientan a los países miembros en el diseño de mejores inversiones públicas a nivel subnacional (ver Cuadro 3.10).

El rol evolutivo de la economía rural en el proceso de desarrollo económico

Las funciones de las regiones urbanas y rurales cambian a través de las diversas fases del desarrollo económico. El proceso de desarrollo económico ha sido a menudo caracterizado en términos de etapas de crecimiento según las cuales una economía nacional evoluciona desde una base económica estrecha con una débil conectividad hasta una estructura compleja que tiene mercados internos fuertes y está bien integrada a la economía global (Rostow, 1960; Rodrik, 2003). Esto se debe a que el desarrollo nacional se da a través de las transformaciones económicas y demográficas de los territorios urbanos y rurales. Una característica importante de este proceso de crecimiento es la función evolutiva de las regiones urbanas y rurales dentro del país (Cuadro 2.3).

En las primeras etapas de desarrollo, dominan las actividades rurales en la agricultura y los recursos naturales. La vasta mayoría de la población y de la actividad económica es rural y los lugares urbanos sirven como puntos de mercado y abastecimiento, teniendo unos pocos centros costeros que sirven como terminales de exportación e importación. Con el tiempo, la economía nacional evoluciona para incluir un mayor grado de urbanización que se basa inicialmente en procesamiento de primera etapa de productos rurales y en la producción local de insumos para industrias basadas en los recursos naturales. El aumento del valor agregado interno permite una mayor expansión, diversificación y urbanización de la economía. Las economías urbana y rural se acoplan fuertemente y forman, de manera efectiva, una cadena de suministro única.

A medida que las economías urbanas continúan creciendo en tamaño, comienzan a desacoplarse de la economía rural y a desarrollar un mercado interno que complementa a las actividades rurales. Cuando la economía nacional pasa desde un crecimiento liderado por lo rural hacia un crecimiento liderado por lo urbano, la población comienza a concentrarse en las ciudades, especialmente en las ciudades más grandes donde los sectores de manufacturas y servicios proporcionan crecientes cantidades de ingreso y empleo. La proporción de la producción rural en producto interno bruto (PIB) y el empleo comienza a decaer rápidamente, pese a que el volumen y el valor de la actividad basada en los recursos naturales continúan expandiéndose y su participación en las exportaciones se mantiene fuerte. Con el avance del desarrollo, el proceso de urbanización introduce actividades que dependen menos de la producción rural, lo que tiene como resultado la diversificación y el incremento de la estabilidad. Las economías urbana y rural se vuelven actividades complementarias.

Cuadro 2.3. Una extensión del modelo de las Etapas de Crecimiento de Rostow

El modelo de las Etapas de Crecimiento de Rostow para el desarrollo nacional puede ser reformulado para identificar cuatro estrategias básicas para las políticas rurales dependiendo del nivel de desarrollo nacional. Las diversas etapas de crecimiento o desarrollo nacional se asocian a condiciones rurales que difieren. En cierto modo, existe una evolución de la economía rural que se asemeja a la evolución de la economía nacional.

- Primero, aumenta el rol de los mercados: se promueve la conectividad, se apoyan mecanismos de fijación precios, se proporciona infraestructura básica (países en vías de desarrollo con bajos ingresos principalmente en África).
- Segundo, se crea capacidad local: incrementa la productividad a través de inversiones en empresas y personas, se fomenta la migración urbana (países en vías de desarrollo con ingresos medios – Europa Oriental).
- Tercero, se amplía la base económica local al agregar las manufacturas, el turismo y otros sectores nuevos: se completa la transición desde una economía de subsistencia a una de mercado (algunos países miembros de la OCDE, incluyendo Chile, México y Turquía, y no miembros, como Colombia).
- Cuarto, se mejora la integración con la economía urbana en el territorio periurbano y se mejora la provisión de servicios en los territorios más remotos (la mayoría de los países miembros de la OCDE).

En un nivel subsiguiente de desarrollo, las regiones rurales se diversifican más. Con una mayor concentración de la producción y las personas en áreas urbanas, los costos de producción también aumentan. Esto lleva a que algunas empresas busquen ubicaciones con menores costos en las regiones rurales. La salida de empresas de las áreas urbanas proporciona beneficios de diversificación a las regiones rurales y reduce los costos de congestión en las regiones urbanas al retener a la gente en las regiones rurales, reduciendo así los costos de las viviendas urbanas. Además, las empresas que puedan haber perdido su competitividad en un ambiente urbano de alto costo pueden continuar recibiendo rentabilidades positivas en una ubicación rural.

Incluso en los estados más avanzados de desarrollo una parte considerable de la economía urbana depende de una conexión directa con las actividades rurales. En las etapas avanzadas, la mayor parte de la población y de la actividad económica se ubica en las regiones más urbanizadas. Sin embargo, estas regiones están fuertemente acopladas a las regiones rurales a través de redes de transporte y comunicación. Las regiones urbanas aumentan su especialización en servicios avanzados y reducen sus actividades transables. De manera importante, mientras las regiones urbanas tienen grandes mercados internos o domésticos, una parte considerable de la actividad económica que se da en un entorno urbano tiene como consumidor final a una vivienda o empresa rural. Por ejemplo, una empresa comercializadora exportadora de Santiago actúa en representación de un procesador de frutas de una región rural. De manera similar, las casas matrices de las principales empresas mineras y forestales se encuentran en centros urbanos, pero los minerales y la madera se hallan en áreas rurales.

Debido al notable desempeño en el crecimiento de Chile en las últimas décadas, su economía se ubica en las últimas etapas de desarrollo. El marco de las etapas de desarrollo también es coherente con el consejo de desarrollo que dio el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009 (Una nueva geografía económica) que se enfocaba en las primeras dos etapas. A su vez, los informes de la OCDE (2006, 2009a, 2009b) se centran en las últimas dos etapas. De manera similar, la descripción de la “U invertida” de Kuznets para la curva de la desigualdad puede ser relevante para Chile. Kuznets postulaba que en un bajo nivel de desarrollo la desigualdad en los ingresos es baja porque la mayoría de la población es pobre. A medida que aumenta el desarrollo, la riqueza y los ingresos se concentran en una cierta cantidad de sectores líderes y en las manos de quienes se encuentran en esos sectores líderes. El resultado es un alto nivel de desigualdad en los ingresos en los niveles moderados de desarrollo. Pero a medida que la economía se hace más avanzada, la amplia mayoría de la población se beneficia de dicha

modernización y, en última instancia, con el aumento de los ingresos, la desigualdad se reduce una vez más. Si Kuznets tiene razón, Chile puede ahora darse el lujo de hacer inversiones en las áreas rurales y urbanas que permitan a todos los ciudadanos participar mejor del proceso de modernización.

Manejo de recursos naturales y desarrollo rural

Las regiones rurales tienen una fuerte ventaja en la producción de recursos naturales y en su primera etapa de procesamiento. Si bien esta función es la principal contribución de las regiones rurales al crecimiento nacional en la etapa temprana de desarrollo, a medida que evoluciona la economía, los recursos naturales tienen un rol menor. De qué manera se lleve a cabo este proceso, de pasar de una economía nacional basada en los recursos naturales a una que sea más diversificada, tiene importantes implicancias para el desarrollo económico a largo plazo de las regiones rurales que se especializan en la producción de recursos naturales.

Existe el peligro de que las regiones rurales sean olvidadas en el proceso de desarrollo si los gobiernos nacionales las ven solamente como una fuente de riqueza que puede ser extraída y usada para políticas de desarrollo nacional. Por ejemplo, Chile ha utilizado su considerable riqueza minera para hacer inversiones en la modernización de la economía urbana de manera más rápida de lo que habría podido si no tuviera esos recursos naturales. La pregunta importante para las regiones que tienen recursos no renovables, como los minerales y los combustibles fósiles, es: ¿qué pasa una vez que se llegue al agotamiento? Incluso para los recursos renovables, tales como la pesca y la silvicultura, que en principio están disponibles de manera permanente, existe la posibilidad de que la sobreexplotación pueda tener como resultado la pérdida de los recursos, como ya es común con las poblaciones de peces.

Si bien los recursos naturales son una forma del capital que puede apoyar el desarrollo económico rural, el hecho de que sea una forma del capital que puede ser consumida rápidamente hace que sea crucial que las políticas para las regiones rurales usen algunos de los ingresos del capital natural para realizar inversiones para los habitantes rurales y en infraestructura y instituciones que proporcionen nuevas oportunidades económicas para estas regiones. Esto significa que a medida que se expande y diversifica la economía nacional, algunos de los ingresos obtenidos por recursos naturales que inicialmente eran usados para objetivos de desarrollo nacional deberían ser devueltos a las regiones de donde se extrajeron los recursos.

Los argumentos para esto son simples. La economía nacional ya no debería tener que depender de estos ingresos debido a que se ha diversificado y tiene una base impositiva más amplia. En segundo lugar, con el tiempo, la región rural experimenta costos más altos de producción a medida que decae la calidad del recurso, aumentan los materiales de desecho y los daños ambientales y la economía local se hace cada vez más vulnerable debido a la especialización. El devolver una parte de los impuestos aplicados a empresas que producen recursos naturales le permite a la región hacer inversiones que puedan mejorar las condiciones económicas y sociales.

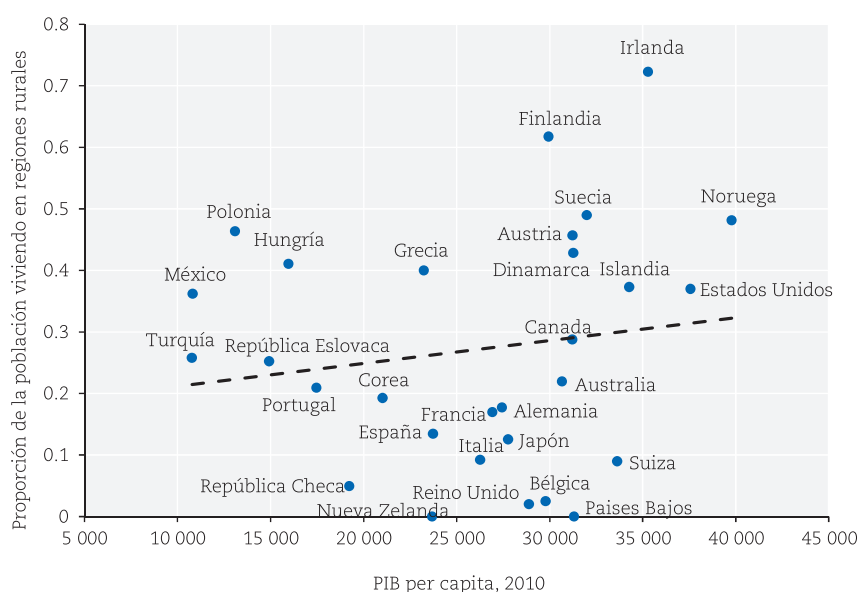
Un enfoque moderno a las políticas rurales en los países de la OCDE

El enfoque moderno de la OCDE para la política rural tiene tres elementos clave: i) el potencial de crecimiento de las áreas rurales; ii) un enfoque matizado basado en el territorio para las inversiones, así como también estrategias de desarrollo y un enfoque de gobernanza flexible para los distintos niveles de gobierno. Cada uno de estos elementos forma los pilares del Nuevo Paradigma Rural de la OCDE. Además, se requiere iii) facilitar estrechas relaciones entre los diferentes tipos de áreas urbanas y rurales y potenciar sus complementariedades. Esto, que se ha denominado el enfoque moderno, es un marco que puede ser adaptado a las diferentes características de las tres regiones rurales en Chile y debería ser lo suficientemente flexible para ser adaptado a las diferentes características específicas y necesidades del país y de las regiones.

El potencial de crecimiento en las áreas rurales

La economía rural tiene un rol importante en aquellos países miembros de la OCDE con niveles más altos de PIB per cápita. La evolución de la política rural a medida que se desarrolla el país refleja la evolución del rol de lo rural en la economía nacional. Los miembros de la OCDE, en gran medida, han completado la transición desde la semisubsistencia hacia las economías de mercado en la gran mayoría de las regiones de sus países y actualmente están mejorando la integración de las regiones predominantemente rurales con una economía mayoritariamente urbana. La política rural actúa para facilitar esta integración. La Figura 2.3 muestra una relación positiva entre la proporción de la población nacional que vive en regiones predominantemente rurales en los países miembros de la OCDE y los niveles de desarrollo, indicando el rol cada vez más relevante de la economía rural en los países con niveles más altos de PIB per cápita. Para decirlo de manera simple, las regiones rurales prósperas ayudan a aumentar el promedio del PIB per cápita, mientras que las regiones rurales pobres lo reducen.

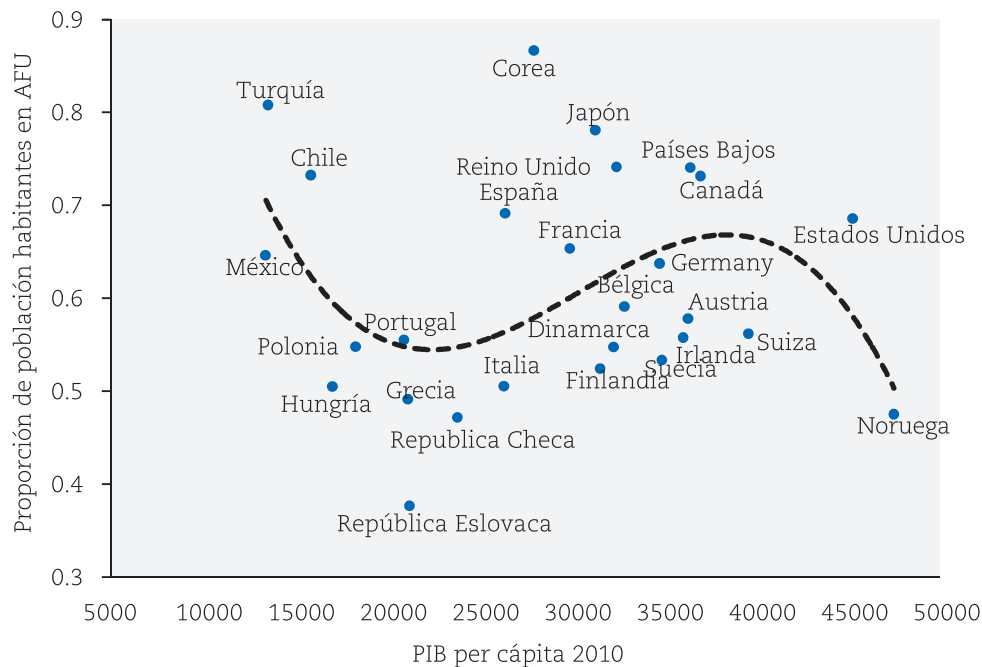
Figura 2.3. Proporción de población rural nacional y PIB per cápita en los países de la OCDE



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Los países miembros de la OCDE con mayores niveles de desarrollo no necesariamente tienen proporciones de población más altas en áreas funcionales urbanas (AFU). La proporción de la población nacional que habita en las AFU no está relacionada de manera positiva a mayores niveles de ingreso en términos de PIB per cápita. De hecho, en los países miembros de la OCDE emerge una relación no lineal. Un primer grupo de países de la OCDE con PIB per cápita inferior a USD 25.000 muestra una relación negativa entre su nivel de desarrollo y la proporción de personas que viven en las AFU. Esta relación se revierte en un segundo grupo de países, con un PIB per cápita entre USD 25.000 y USD 35.000. En estos países los niveles más altos de desarrollo van de la mano con una mayor proporción de población habitando en las AFU. Esta relación nuevamente se revierte en el tercer grupo de países, con un PIB per cápita superior a USD 35.000, donde los países con mayores niveles de ingreso tienden a tener una menor proporción de su población nacional habitando en las AFU.

Figura 2.4. **Proporción de la población nacional en Áreas Funcionales Urbanas y el PIB per cápita en los países de la OCDE**



Fuente: OCDE (2013), OECD Regional Statistics (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>, (consultada el 15 de diciembre de 2013).

Los objetivos nacionales de crecimiento económico se pueden lograr mejor si todas las regiones alcanzan su potencial. Existen varias razones para el interés continuo en las políticas de desarrollo rural por parte de los países miembros de la OCDE. La más importante es la creencia de que los objetivos nacionales de crecimiento económico se pueden lograr mejor si todas las regiones alcanzan su potencial. Se podría pensar que las regiones rurales rezagadas justifican los incentivos para promover salidas de mano de obra y capital que pueden beneficiar a regiones urbanas de crecimiento más rápido, pero no está claro que ésta sea siempre la mejor solución. En principio, si los impedimentos al crecimiento en las regiones rurales se redujeran y se lograra retener la mano de obra y el capital locales, entonces la contribución al crecimiento nacional podría, en principio, ser más alta que en el caso de la emigración. Éste es el argumento económico general para apoyar las políticas de desarrollo económico rural.

Los elementos clave para promover el crecimiento en las regiones rezagadas son endógenos a nivel regional, lo que puede reducir la dependencia de transferencias y subsidios. Un estudio reciente que combinaba análisis cualitativo y cuantitativo sobre la base de 23 regiones de casos de estudio en la OCDE identifica cinco elementos clave que son responsables del crecimiento (Tabla 2.1). Más aun, cuando estos elementos son inadecuados o inexistentes en las regiones, son importantes cuellos de botella para el desarrollo. Junto con la importancia del capital humano, la innovación y la infraestructura, es clave el rol de las políticas y los factores institucionales.

Los factores inmóviles de producción y recursos, que sólo están disponibles en regiones rurales, también pueden proporcionar una justificación importante para las políticas rurales. Además, uno podría esgrimir argumentos económicos más específicos para la localidad a favor de la política rural que reflejen la importancia de los recursos rurales específicos que no están disponibles en otros lugares. Los minerales, bosques, parques nacionales y represas están ubicados sólo en algunas regiones. El desarrollo más efectivo

de estos bienes beneficia tanto a la región que los alberga como al país. En un sentido paralelo, una emigración demasiado rápida de trabajadores rurales con capacidades artesanales que son valiosas en un entorno rural, pero que son de escasa utilidad en un área urbana, lleva a una pérdida de capital humano y a mayores costos de congestión y desempleo en las áreas urbanas. Desde esta perspectiva, el proporcionar apoyo al desarrollo rural puede ser visto como una manera de mejorar las condiciones urbanas.

Tabla 2.1. **Factores de crecimiento y cuellos de botella priorizados según su presencia en los casos de estudio**

	Áreas temáticas	Priorización de factores de crecimiento	Priorización de cuellos de botella	Suma
1	Políticas	13	13	26
2	Capital humano	12	11	23
3	Innovación	7	13	20
4	Conectividad de infraestructura	11	8	19
5	Instituciones	8	9	17

Fuente: OCDE (2012), Promoting Growth in All Regions, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.

Cuadro 2.4. **Factores endógenos impulsores del crecimiento regional**

El análisis de la OCDE de qué determina el crecimiento a nivel regional identifica una serie de factores impulsores clave, que incluyen infraestructura, capital humano, innovación y aglomeración (OCDE 2009b). Tal vez los hallazgos más importantes son: primero, que los factores clave son en gran medida endógenos, por ejemplo, son cosas que pueden ser abordadas por una política (en contraste con las dotaciones naturales o la geografía física) y, segundo, que cada uno de estos factores endógenos se complementan entre sí, sugiriendo la necesidad de aplicar un enfoque integral.

- Los mejoramientos en infraestructura a nivel regional no llevan automáticamente a un mayor crecimiento. Tales inversiones deben ser combinadas con mejoramientos en educación e innovación. Esto sugiere que podría ser útil coordinar las políticas para crear capital humano, mejorar la innovación y proporcionar infraestructura física. Los efectos de la inversión en infraestructura parecen durar entre tres y cinco años.
- Capital humano – tanto la presencia de trabajadores altamente capacitados en la fuerza laboral nacional regional como la ausencia de trabajadores poco capacitados- parece ser el apoyo más fuerte al crecimiento en todos los tipos de regiones. Los efectos del mejoramiento del capital humano también parecen durar aproximadamente cinco años.
- El tercer elemento crítico es la innovación, en cuanto pueda ser medida centrándose principalmente en los componentes de ciencia y tecnología de la innovación para los cuales existen datos. La innovación parece producir efectos positivos por un período más largo, de aproximadamente diez años.
- Las economías de aglomeración también tienen un impacto positivo sobre el crecimiento, si bien no son necesarios ni suficientes para asegurar tasas de crecimiento sostenidas. El que sólo el 45% de las regiones metropolitanas creció más rápido que el promedio nacional entre 1995 y 2005 y el que haya una tendencia hacia la divergencia entre las regiones urbanas, implica que las aglomeraciones, como sistemas complejos, funcionan de manera más eficiente en algunos casos y menos eficiente en otros.

Lo que está claro en estos estudios es la importancia de los elementos endógenos para el crecimiento a nivel regional, en lugar de depender de transferencias y subsidios. Un estudio de seguimiento (OCDE, 2012a) combina un análisis cuantitativo y casos de estudio cualitativos (23) refuerza los resultados anteriores y, además, encuentra evidencia que resalta la importancia de los factores políticos e institucionales. La evidencia recopilada en esta publicación confirma los beneficios del nuevo paradigma regional para los países de la OCDE:

Cuadro 2.4. Factores endógenos impulsores del crecimiento regional (cont.)

- Invertir en regiones menos desarrolladas tiene sentido en términos económicos, debido a su potencial de crecimiento. Las políticas que apuntan a las regiones menos desarrolladas no deberían simplemente ser justificadas con razones sociales; estas regiones tienen mucho que contribuir al crecimiento nacional en la medida que sus propios recursos sean cuidados.
- Tener una posición política proclive al crecimiento, en lugar de tener una base subsidiaria, es el enfoque más beneficioso y sostenible. A largo plazo, también ayuda a construir una sociedad más justa. Puede evitar la dependencia, el comportamiento de búsqueda de rentas y los altos costos de las acciones remediales en el futuro.

El análisis combinado apunta a una serie de consejos de política para mejorar la efectividad de la política regional:

- Las políticas que aumentan las capacidades de trabajadores con baja calificación pueden ser tan importantes para el crecimiento como las políticas orientadas a expandir la educación superior. Los efectos de “arrastré” en el crecimiento de una gran población con baja calificación aparece como uno de los factores más esenciales en las regiones menos desarrolladas.
- La infraestructura no parece ser la limitación vinculante para la gran mayoría de las regiones. Por lo tanto, las políticas que apuntan a la infraestructura de manera aislada por lo general no son las herramientas más efectivas para fortalecer el crecimiento en las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, debido a que las rentabilidades del mejoramiento de la infraestructura son más altas (en cuanto a margen) en las regiones menos desarrolladas, son instrumentos importantes si se coordinan con otras políticas y aprovechan los beneficios de las complementariedades.
- La innovación no es un cuello de botella para el crecimiento, pero parece ser un pilar clave para las regiones avanzadas.
- La manera en que las personas a cargo de elaborar políticas enmarcan los desafíos que enfrentan sí importa. Los casos de estudio sugieren que un giro por iniciativa propia hacia un marco político orientado al crecimiento es a menudo parte de la receta para el éxito. En la medida en que las personas a cargo de elaborar políticas se centren en fuentes exógenas de apoyo para una región (políticas para “nivelar hacia arriba”), será poco probable que el crecimiento despegue y será probable que los actores se enfoquen a la apropiación de rentas de recursos externos.
- Los factores institucionales también son clave. Las instituciones formales e informales que facilitan la negociación y el diálogo entre actores clave con la finalidad de movilizarlos e integrarlos al proceso de desarrollo son vitales, así como también lo son aquellas que mejoran la continuidad de las políticas. A veces el desafío es crear instituciones que refuercen la “voz” de la región al momento de lidiar con otras regiones y países y que fomenten vínculos entre los sectores privado, público y educacional.

En resumen, este estudio llama a incluir factores geográficos y basados en el territorio en la agenda de política estructural para incrementar el potencial de crecimiento de los países. Además de ser más eficientes, las políticas diseñadas en base a las especificidades territoriales también tienen la capacidad de crear una sociedad más inclusiva y justa mediante su habilidad de movilizar a los actores locales y asegurar que se involucren y participen en el proceso de desarrollo.

Fuentes: OCDE (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>; OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.

Una política rural exitosa que incrementa las oportunidades de empleo rural puede ser un enfoque valioso para reducir la desigualdad. Las altas tasas de desigualdad en los ingresos en Chile tienen una dimensión urbana y una rural. Si bien en términos absolutos hay más ciudadanos con bajos ingresos en las regiones urbanas, la proporción de personas con bajos ingresos en regiones rurales tiende a ser más alta. La migración desde viviendas de bajos ingresos en regiones rurales hacia las regiones urbanas puede reducir la tasa de pobreza rural pero incrementará la tasa de pobreza urbana y puede dejar a estas personas en peores condiciones debido a que sus habilidades probablemente sean menos relevantes en un entorno urbano. En consecuencia, una política rural exitosa, que incrementa las oportunidades de empleo rural puede ser un enfoque valioso para reducir la desigualdad.

Finalmente, hay importantes beneficios en términos de cohesión social a partir del mejoramiento de la provisión de servicios públicos en las regiones rurales. Los países establecen, ya sea de manera explícita o implícita, un conjunto mínimo de servicios públicos que deberían estar disponibles para todos los habitantes como parte de sus derechos ciudadanos. Si bien es comúnmente más caro proporcionar estos servicios en las regiones rurales debido a los problemas inherentes de baja densidad, largas distancias y falta de masa crítica, aún existe la responsabilidad de proveer un conjunto mínimo de servicios, aunque tal vez de manera diferente. Este problema es particularmente agudo en las regiones más remotas y menos pobladas, las cuales tienden a tener también menores niveles de desarrollo.

Promoviendo el crecimiento para todas las personas

Los altos niveles de desigualdad y exclusión social son problemas significativos en Chile y actúan como un lastre para el desarrollo (ver Capítulo 1). Existen tres categorías distintas de personas que se ven afectadas por la falta de oportunidades de ingreso: los pobres urbanos, los pobres rurales y los pueblos originarios. Las causas subyacentes de su desventaja difieren de manera significativa y las políticas para mejorar su condición deberán necesariamente ser distintas debido a estas diferencias. Los problemas de los pobres urbanos están en gran medida fuera del alcance de este informe, a excepción del hecho de que una de las mayores causas de migración de las áreas rurales a las urbanas se debe a un estándar de vida inadecuado en la áreas rurales de emigración. Por tanto, una de las mejores maneras de reducir la incidencia de la pobreza urbana es de reducir la incidencia de la pobreza rural. De manera similar, si bien existen muchas personas de ascendencia indígena en las áreas urbanas, el foco aquí está puesto en los esfuerzos para brindar mejores oportunidades a las comunidades nativas que se encuentran en el Chile rural.

Abordando la pobreza rural a través de la educación

Al usar la definición corregida de las áreas rurales (ver Capítulo 1), la pobreza rural ha ido disminuyendo en el tiempo, se encuentra actualmente en el 9.3% de la población rural, por debajo del promedio nacional. En comparación, la tasa de pobreza urbana es cercana al 14,4%. En gran medida, la pobreza rural refleja un bajo nivel de ingreso debido a la participación en empresas agrícolas o pesqueras marginales o debido a la incapacidad de encontrar trabajo que pague sueldos lo suficientemente altos para salir de la pobreza. Por lo tanto, en última instancia, la principal solución para resolver la pobreza rural es el desarrollo económico rural. Si bien los subsidios pueden proporcionar un alivio temporal, no hacen nada para abordar las causas fundamentales de la pobreza.

Sin embargo, el mejorar los niveles de educación es crucial para lograr el desarrollo económico en las áreas rurales. En muchos lugares del Chile rural, el actual sistema escolar no logra preparar a los alumnos de manera adecuada para el mundo profesional. El problema no está ligado a la capacidad de la escuela de proporcionar capacidades técnicas, sino más bien a su debilidad de provisión de niveles básicos de alfabetismo y aritmética que son prerrequisitos para la capacitación técnica. En 2003, un estudio conjunto realizado por la FAO y la UNESCO acerca de la conexión entre el desarrollo rural y la educación encontró que las bajas tasas de inscripción, el compromiso débil de los padres y la comunidad con la educación, los profesores con poca preparación y las instalaciones inadecuadas llevan a resultados educacionales por

debajo los estándares esperados. A su vez, los bajos niveles de logros educacionales frenan los incrementos en la productividad en las industrias rurales tradicionales, limitan la introducción de nuevas industrias a las áreas rurales y tienen como resultado una menor capacidad para el autogobierno local.

La educación es inherentemente más costosa en las áreas rurales, donde los alumnos están dispersos en un gran territorio, las redes viales son escasas, los fondos para construir escuelas y pagarle al personal son limitados y los padres tienen poco presupuesto para asumir los costos familiares asociados a la escolarización de sus hijos. Sin embargo, las tendencias económicas en las áreas rurales dan cada vez más valor a una fuerza laboral educada. Las industrias de recursos naturales se caracterizan por la permanente sustitución de capital por mano de obra con la finalidad de aumentar la productividad. Mientras que la cantidad de trabajadores se reduce, los requisitos de capacidades para los trabajadores que permanecen aumentan. Debido a que es difícil llevar trabajadores urbanos capacitados hacia regiones rurales, existe una necesidad crucial de mejorar la educación rural.

La OCDE ha encontrado que el mejorar las capacidades de los trabajadores, especialmente aquellas de los trabajadores de menores ingresos, es un factor clave para aumentar el crecimiento económico en las regiones. Este es un hallazgo particularmente importante respecto a las áreas rurales porque tienen una mayor incidencia de trabajadores con menores capacidades que las áreas urbanas debido a la concentración urbana de profesionales altamente capacitados.

En Chile, la responsabilidad por la educación ha estado en gran medida delegada en los gobiernos locales y se han hecho esfuerzos por estimular la innovación en educación mediante la introducción de vales y de escuelas subvencionadas. Los beneficios de estos cambios no han sido evidentes en las áreas rurales. Los subsidios en bloque para la educación sobre la base de la cantidad de estudiantes no toman en cuenta los costos mucho más elevados de operar numerosas pequeñas escuelas rurales o los costos de traslado para llevar a los niños a las escuelas. La idea de elegir la escuela puede ser un estímulo efectivo para mejorar en un entorno urbano donde hay múltiples escuelas, pero fracasa en un entorno rural donde no hay posibilidad de competencia. Esto sugiere que se requiere un enfoque diferente para la educación rural que se centre en mejorar los logros, pero que proporcione recursos apropiados para un sistema escolar rural.

Apoyando el desarrollo de los pueblos originarios

Los pueblos originarios representan aproximadamente el 7% de la población de Chile, pero se concentran en las áreas rurales, particularmente los mapuches en el sur, aunque hay cantidades significativas de grupos Aymara (Art. 1º, Ley N° 19.253 de 1993, Ley Indígena) y de otras etnias en las regiones del norte y también están los Rapa Nui en Isla de Pascua. Chile sólo recientemente ha reconocido el estatus especial de los pueblos originarios a través de la Ley Indígena de 1993 y luego en 2007 cuando Chile adoptó la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas y en 2008 cuando Chile ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que garantiza los derechos a ser consultados, a la propiedad y a la autodeterminación para los pueblos indígenas. Chile creó la CONADI, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, como la principal institución gubernamental a cargo de crear la política indígena y de realizar consultas a los pueblos originarios.

Las condiciones de los pueblos originarios en Chile a grandes rasgos se asemejan a las condiciones de los pueblos indígenas en Australia, Canadá, México, Nueva Zelanda y los Estados Unidos –los otros países de la OCDE con grandes poblaciones indígenas y políticas formales dirigidas ellas. Las tasas de pobreza son considerablemente más altas que las del conjunto de la población, los niveles educacionales son más bajos, los ingresos son menores, las viviendas son peores condiciones y las oportunidades para avanzar son peores. Casi por definición, la exclusión social es mucho más alta, en gran parte porque los pueblos indígenas tienen un estatus diferente al de otros ciudadanos. La exclusión social también es reforzada por las políticas gubernamentales, que en la mayoría de países de la OCDE ha aislado a la población indígena en reservas y le proporciona un conjunto separado de servicios sociales.

Si bien los grupos de pueblos originarios en Chile llevan una existencia social y cultural distintiva, no son tan autónomos económicamente. En particular, todavía existen litigios no resueltos acerca de derechos y títulos de propiedad, conflictos por derechos de agua y por el acceso tradicional a actividades pesqueras y forestales. Más aun, el desarrollo en el territorio adyacente a las reservas a menudo tiene efectos de derrame significativos sobre la reserva. Chile ha creado un estatus especial para los pueblos originarios en la agricultura, la silvicultura y la pesca, que son todas actividades tradicionales y están consideradas como parte de la política rural formal.

Cuadro 2.5. Apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas en Nueva Zelanda

A diferencia de las comunidades indígenas en otros países de la OCDE, los maoríes de Nueva Zelanda viven en gran medida dispersos entre la comunidad no indígena más amplia y comparten servicios sociales y educacionales. Los maoríes viven en comunidades solamente en las áreas rurales más remotas donde han retenido la propiedad de la tierra y donde la etnia conforma la mayoría de la población.

El sistema electoral de Nueva Zelanda proporciona a los maoríes representación significativa en el Parlamento y en el Gobierno: 7 de los 120 en el Parlamento están reservados para votantes maoríes. Además, los maoríes pueden votar en asientos generales. La mayoría de los partidos políticos tiene representantes maoríes en el Parlamento. Esto permite que el impacto de las políticas gubernamentales sobre los maoríes pueda ser considerado cuidadosamente.

Nueva Zelanda tiene un Tratado formal de larga data con las tribus maoríes que fue firmado en 1840. Posterior a su firma, los maoríes fueron sometidos a la pérdida de la mayoría de los terrenos y bosques de propiedad tribal y a los derechos a usar las pesquerías. Las políticas gubernamentales tendían a tener como resultado menores niveles de logros educacionales y la concentración de los maoríes en empleos menos calificados o manuales. Con la caída económica de las décadas de 1970 y 1980, la combinación de estos factores tuvo como consecuencia niveles altos y continuos de desempleo y privación social.

Bajo estas circunstancias, muchas personas y comunidades maoríes se enfocaron en desarrollar sus propios negocios, a menudo con un foco en los recursos naturales locales y el medio ambiente y la cultura maorí, como un componente clave de dicho negocio. Los maoríes ahora exhiben un nivel relativamente alto de actividad empresarial en comparación con la comunidad más amplia.

Junto con el alza del comportamiento empresarial en la comunidad maorí, ha habido un programa continuo del gobierno para solucionar problemas históricos relativos a los incumplimientos del Tratado. La solución progresiva de demandas ha visto pagos por compensación y compromisos adquiridos por los gobiernos de nivel nacional y local para incorporar más aportes de los maoríes a los procesos de planificación y manejo relacionados con los recursos naturales de importancia para los maoríes.

En combinación, estos enfoques han ayudado a generar un entorno donde los maoríes tienen los incentivos, la confianza y la creciente capacidad para crear mayores oportunidades para participar de manera efectiva en la economía, al mismo tiempo que mantienen sus valores e identidad culturales.

La naturaleza sistémica del desempleo entre los maoríes en áreas rurales significa que el mejoramiento en los niveles de empleo y de ingresos recibidos entre los maoríes requiere desarrollar oportunidades que les permitan participar de las decisiones de los gobierno a nivel central y local que afectan el manejo de los recursos. También requiere oportunidades para que los maoríes desarrollen capacidades de negocios, habilidades, escala económica e interacciones con la economía más amplias, al mismo tiempo que continúan manteniendo su identidad cultural.

Algunos ejemplos de la aplicación de este nuevo paradigma incluyen:

Cuadro 2.5. Apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas en Nueva Zelanda (cont.)

1. Desarrollo turístico en el Distrito de Kaikoura en la Isla Sur

Kaikoura es una pequeña comunidad costera con una población local de aproximadamente 3.500 residentes que prosperan en gran parte gracias al emprendimiento, la dedicación y el liderazgo de su gente maorí que ha hecho un buen uso de los ricos recursos naturales a su alrededor. Los maoríes han habitado Kaikoura por unos 1.000 años y una significativa población maorí estaba presente cuando llegaron los colonizadores europeos. Los europeos inicialmente se centraron en la industria ballenera pero la reducción de la cantidad de ballenas y la rentabilidad descendiente de su exportación llevó a que pasaran a dedicarse a la pesca, la agricultura y, más tarde, a los ferrocarriles. En la década de 1980, con la privatización de los ferrocarriles, Kaikoura experimentó una fuerte caída económica y una significativa alza del desempleo, particularmente para los maoríes, llegando a tener hasta el 95% de la población local desempleada. Cuatro familias locales hipotecaron sus casas para establecer una empresa orientada a crear tanto una base económica para los Ngati Kuri y empleo para los maoríes locales, y así es como surgió Whale Watch Kaikoura Ltd. Esta empresa de propiedad 100% maorí superó sus desafíos iniciales y ha prosperado hasta llegar a ser el mayor contribuyente al desarrollo de Kaikoura, comenzando como una simple parada de descanso hasta convertirse en uno de los destinos líderes del ecoturismo en Nueva Zelanda.

Hoy en día, esta empresa que ha ganado múltiples premios nacionales e internacionales puede llevar hasta 100.000 visitantes por año por la costa de Kaikoura en una experiencia de clase mundial para ofrecerles la oportunidad de encontrarse con el cachalote gigante, otras ballenas migratorias, delfines, focas y una amplia variedad de aves pelágicas durante todo el año (en la medida que el tiempo lo permita). Si bien los maoríes son una pequeña minoría en Kaikoura, la empresa ha proporcionado una piedra angular para el rejuvenecimiento y el cambio de foco de la economía, alejándola de las industrias decadentes hacia un destino turístico vibrante, donde el turismo tiene una participación de hasta el 50% en la economía local por un valor cercano a los NZD 100 millones al año. Se estima que hasta un millón de visitantes nacionales y extranjeros al año pueden disfrutar de los paisajes, sonidos y sensaciones degustativas de esta comunidad costera. El turismo de observación de ballenas ha transformado a Kaikoura, y hoy en día este pueblo es bullante, con alojamientos, restaurantes, cafés y tiendas de recuerdos bordeando la calle principal. La empresa Whale Watch también ha dado un sólido ejemplo para una inversión tribal más amplia en una serie de emprendimientos Iwi (tribales) ligados al turismo en toda Nueva Zelanda.

El rol clave de los Ngati Kuri ha tenido aún más beneficios para elevar el reconocimiento de los maoríes como líderes en la comunidad más amplia. Esto ha contribuido a que los Ngati Kuri sean considerados líderes comunitarios esenciales en interacciones con los gobiernos a nivel central y local en cuanto al manejo de recursos y las iniciativas de desarrollo económico que afectan a Kaikoura y su distrito circundante.

2. Miraka – colaboración sucesiva de recursos de propiedad múltiple de los maoríes

Miraka es una compañía de productos lácteos de propiedad maorí ubicada en Taupo en la Isla Norte. Miraka está apoyada por un grupo colaborativo de fondos fiduciarios maoríes y corporaciones que constituyen la mayoría de sus accionistas. Estas corporaciones y fondos fiduciarios están involucrados en una amplia gama de exitosos emprendimientos basados en los recursos de las tierras que poseen, incluyendo la generación de energía geotérmica, la horticultura, la silvicultura y el pastoreo agrícola. Miraka tuvo su génesis en una decisión de los accionistas de maximizar el retorno económico de las propiedades de sus empresas lácteas al avanzar más allá de las cercas del predio y fabricar y comercializar un producto de mayor valor a los mercados globales. El principal producto que se exporta es la leche entera en polvo. Recientemente se han expandido para incluir la fabricación y distribución de leche con tratamiento a ultra alta temperatura (UHT).

Cuadro 2.5. Apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas en New Zelandia (cont.)

Miraka procesa leche de los predios de productos lácteos locales operadas por agricultores maoríes y no maoríes y es vista por el conjunto de la comunidad como una empresa dinámica, bien administrada y confiable. La compañía ha sido rentable casi desde su primer día de operaciones y ha expandido su producción de manera constante, una situación única para nuevos actores en la industria láctea de Nueva Zelandia.

Miraka es un ejemplo de cómo los recursos dispersos de propiedad de un grupo de whanau (familias) maoríes han logrado hacerse colectivos exitosamente a través de liderazgo y gobernanza efectivos. Si bien Miraka tiene su foco comercial en asegurar el máximo retorno para sus accionistas, no transan su compromiso con su valor clave como kaitiaki (guardianes) de su tierra, que nunca será vendida.

3. Trofeo Ahuwhenua de los Premios de Excelencia Maorí en la Ganadería

La competencia por el Trofeo Ahuwhenua tiene una historia prestigiosa que data de 1932. La competencia Ahuwhenua fue creada por los líderes visionarios Sir Apirana Ngata y Lord Bledisloe para fomentar la excelencia maorí en la ganadería. En la década de 1980, comenzó a decaer el interés en esta competencia y la última de las competencias originales se realizó en 1990.

En 2003, la competencia fue relanzada debido a la creciente contribución e importancia de las corporaciones y fondos fiduciarios maoríes al sector ganadero. Hay dos trofeos, uno para ovejas y vacuno, y otro para los productos lácteos. La competencia anual alterna entre la ganadería de ovejas y vacuno y la de producción de lácteos.

El desempeño de los concursantes es evaluado por un panel de jueces sobre la base de una amplia gama de criterios económicos, ambientales y sociales, que incluyen la capacitación de los empleados de sus predios y su contribución a la comunidad local. La competencia Ahuwhenua recibe apoyo de un diverso espectro de propietarios de tierras maoríes, agencias del gobierno central, organizaciones que velan por el bien de la industria (industry good organizations) y empresas comerciales.

Las visitas a terreno de los predios finalistas y la cena de premiación anual reciben alta asistencia, lo que proporciona excelentes foros tanto para celebrar la excelencia en la ganadería maorí como para brindar inspiración a otros ganaderos para mejorar su desempeño. El valor y la intención de Sir Apirana Ngata y de Lord Bledislow siguen siendo tan relevantes hoy en día como lo fueron hace 81 años. En 2012 se introdujo un nuevo premio para el Ganadero Maorí Joven del año, por el cual compiten anualmente en las categorías de lácteos y de ovejas y vacuno. Este premio reconoce los esfuerzos de jóvenes maoríes que trabajan en los predios y busca inspirar sus esfuerzos para que algún día ganen el prestigioso Trofeo Ahuwhenua.

El enfoque de Chile para vincularse con su población indígena se asemeja al de Canadá y los Estados Unidos, que desde hace mucho tiempo han delegado a una agencia separada el manejo de las relaciones. En cierto sentido, este enfoque sigue en gran medida el antiguo enfoque para el desarrollo rural, que consisten en la dependencia de subsidios y un proceso de toma de decisiones que va desde arriba hacia abajo y está centralizado en una pequeña burocracia. En contraste, tanto Australia como Nueva Zelanda han seguido un enfoque más amplio que reconoce formalmente el rol de liderazgo que tuvieron los pueblos indígenas previo a la llegada de los colonizadores europeos.

Los actuales enfoques para mejorar las condiciones de los pueblos indígenas en otros países de la OCDE están avanzando más hacia un proceso en el que la responsabilidad está siendo delegada de manera más completa a asentamientos específicos, junto con los recursos para iniciar un proceso de desarrollo top-down. Lo más importante es que hay un creciente reconocimiento por parte de los gobiernos y de los pueblos indígenas de que el mejoramiento económico requiere una integración económica más fuerte. El desafío es encontrar la forma de proporcionar la continuidad de la identidad y valores culturales en una economía de mercado integrada. Si bien esto aún no ha sucedido en muchos casos, hay suficientes historias de éxito para sugerir que es el mejor enfoque (ver Cuadro 2.15).

El Nuevo Paradigma Rural (NPR)

El Nuevo Paradigma Rural (NPR) es un marco adoptado por los países miembros de la OCDE para promover el desarrollo en las regiones rurales. La globalización, la drástica reducción de empleo agrícola y la emergencia de importantes nichos de mercado no agrícolas han generado un consenso alrededor del hecho que la política rural se queda corta si es concebida sólo como una política agrícola. Por el contrario, en los países de la OCDE, las áreas rurales están siendo vistas cada vez más como una gama heterogénea de regiones donde ya no son adecuadas las políticas uniformes para capturar la diversidad de necesidades y oportunidades rurales (OCDE, 2006a). En este contexto, en muchos países de la OCDE se han creado estructuras de gobernanza innovadoras para fortalecer la coordinación entre los sectores, los niveles de gobierno y los actores públicos y privados. A su vez, se han generado herramientas innovadoras de política orientadas a identificar y explotar el variado potencial de desarrollo de las áreas rurales. La OCDE ha denominado este giro en las políticas “el Nuevo Paradigma Rural”. Sus dos características principales son: i) un enfoque territorial y no sectorial y ii) un foco en las inversiones en lugar de subsidios (Tabla 2.2). Los rasgos principales del NPR son:

1. Un enfoque orientado a la inversión
2. Una visión holística de toda la economía rural y no sólo de unos pocos sectores
3. Una estrategia de desarrollo top-down que refleje las prioridades locales y tenga un estilo inclusivo que promueva la participación de todos los potenciales actores interesados y no sólo de una pequeña élite.

Tabla 2.2. El Nuevo Paradigma Rural

	Nuevo enfoque	Enfoque viejo
Objetivos	Competitividad de las áreas rurales, valorización de los bienes locales, explotación de los recursos no usados	Igualdad, ingresos agrícolas, competitividad agrícola
Sectores objetivo	Diversos sectores de las economías rurales (por ejemplo, turismo rural sustentable, manufacturas, industria de las TIC, atractivos naturales, etc.)	Agricultura
Principales herramientas	Inversiones	Subsidios
Actores clave	Todos los niveles de gobierno (supranacional, nacional, regional y local), diversos actores interesados (públicos, privados, organizaciones no gubernamentales)	Gobiernos nacionales, agricultores

Fuente: OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.

El objetivo del NPR es alinear mejor las políticas orientadas a incentivar a las regiones rurales a movilizar sus bienes y recursos. Este enfoque al desarrollo rural crea el potencial para que las regiones rurales avancen desde un estatus de rezago hacia otro que les permita realizar una contribución más fuerte al desarrollo nacional. La estrategia no visualiza que en este proceso las regiones rurales vayan a crecer de manera inevitable hasta convertirse en grandes regiones urbanizadas. En la jerarquía regional, existen roles específicos para las grandes regiones urbanas y las regiones rurales más pequeñas y estos roles son complementarios. Por el contrario, se considera que es un proceso en el que las regiones rurales se desarrollan en el sentido de acumular los tipos de capital que son apropiados para su rol particular en la economía a nivel nacional y global.

El NPR es un marco para pensar acerca de la política rural. Queda a criterio de cada miembro el determinar cómo implementar este enfoque. Un primer paso necesario es la identificación de una estrategia nacional de desarrollo rural, seguida por la introducción de políticas y programas y, finalmente, la implementación y evaluación de estas intervenciones para cada región. La idea es integrar y coordinar mejor todos los programas nacionales ligados al dominio de lo rural y, al mismo tiempo, agregar flexibilidad a la política nacional para asegurar que se adapte a las diferentes necesidades de diversas regiones rurales.

El NPR promueve un enfoque basado en el territorio que involucra procesos de desarrollo desde arriba hacia abajo y top-down. Debido a que el NPR es un enfoque de inversión, adopta implícitamente el desarrollo económico como riqueza o un enfoque de expansión de capital. En las regiones rurales, la mezcla actual y óptima del capital probablemente será diferente y, a su vez, será diferente del de las regiones urbanas. Esto sugiere que pueden obtenerse importantes beneficios a partir de la introducción de enfoques tanto de desarrollo urbano como rural. Más aun, debido a que las regiones rurales dependen más del capital natural y las dotaciones del capital natural varían considerablemente entre las regiones rurales, es importante seguir un enfoque top-down en el que cada región identifique sus bienes y oportunidades particulares y una estrategia específica para realizar inversiones que aumenten su stock de capital único.

El NPR reconoce que la gran variabilidad en las necesidades y bienes de las regiones rurales requiere adaptabilidad y flexibilidad. La gran variabilidad hace que sea imposible para una autoridad central administrar el proceso de desarrollo. Si bien los gobiernos nacionales han tenido un importante rol en la fijación de metas amplias y comportamiento aceptable, es importante proporcionar un enfoque flexible a nivel regional para encontrar maneras de alcanzar esas metas. El apoyo financiero nacional puede ayudar o limitar este proceso, dependiendo de cómo se entregue. Puede facilitar enormemente el proceso de desarrollo si se entrega con cierta flexibilidad en cuanto a cómo pueden ser usados los fondos. Sin embargo, cuando los fondos están restringidos fuertemente a usos específicos, el resultado más común es que en las áreas rurales se de una actividad que lleva a un desarrollo limitado. La región toma el dinero que se le ofrece e implementa el proyecto, pero el proyecto proporciona pocos beneficios a largo plazo, por lo que en realidad el dinero ha sido desperdiciado.

La parte final del NPR es el reconocimiento de que una política rural integral requiere una coordinación significativa entre diversos ministerios gubernamentales nacionales, gobiernos regionales y locales y empresas privadas. Este punto es expandido en el Capítulo 3. El desarrollo requiere contribuciones de todos los actores, pero estas contribuciones necesitan un grado de coordinación. El objetivo de la gobernanza multi-nivel es proporcionar al menos un foro en el que cada parte sepa lo que las otras partes pretenden hacer. En algunos casos, esto puede llevar a la creación de una agencia coordinadora, pero no es siempre necesario ni deseable.

Vínculos rurales-urbanos, áreas periurbanas, áreas intermedias y áreas rurales remotas

Mediante la combinación de enfoques “top-down” y “bottom-up”, el NPR puede adaptar mejor las políticas a las necesidades de los distintos tipos de regiones rurales. Esta flexibilidad es importante debido a las diferencias en los tipos de regiones rurales, cada una de las cuales tiene sus interacciones particulares entre lo urbano y lo rural. El Capítulo 1 de este informe muestra la importancia de la elección de una definición de lo rural para determinar la extensión de las áreas caracterizadas como siendo rurales

o urbanas para efectos de las políticas públicas. En los tres tipos generales de regiones rurales, cuando se fijan límites administrativos, a menos que estén fuertemente ligados a centros de población, habrá algún tipo de incorporación de territorio rural en lo que se defina como áreas urbanas.

El proyecto RURBAN demuestra que existen complementariedades significativas entre las regiones urbanas y rurales. Cada una produce bienes y servicios que son difíciles de producir en la otra. Por esta razón, son muchos los beneficios de tener una mejor coordinación entre lo urbano y lo rural para asegurar que se proporcione la mejor mezcla de bienes y servicios. Uno de los roles importantes de la población rural es el manejo de la naturaleza, tanto para producir bienes importantes como alimentos, energía, minerales y agua, como para mantener una alta calidad ambiental que proteja la vida silvestre, minimice la contaminación y brinde oportunidades para que las personas en los ámbitos urbanos puedan experimentar la naturaleza. En una economía avanzada, la sostenibilidad es una preocupación social principal y las poblaciones a menudo están dispuestas a aceptar bienes primarios más caros si eso asegura una mayor protección ambiental.

Las necesidades y características de las regiones rurales remotas, las regiones rurales cercanas a las ciudades y las regiones rurales integradas a un área funcional urbana son muy diferentes, pese a que en los tres casos existen fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural.

- Hay un territorio rural que está fuertemente integrado a un contexto urbano como parte de una región metropolitana. En este territorio, el proceso de desarrollo del territorio rural no puede desacoplarse del proceso más amplio de desarrollo urbano. Más aun, muchas áreas verdes, naturales y ecológicas proporcionan beneficios sociales, ambientales y económicos importantes a los ciudadanos urbanos y, por lo tanto, existe la necesidad de integrar estos bienes a la región metropolitana.
- Hay un territorio rural que está adyacente a un centro metropolitano pero no fuertemente ligado a él. Este territorio puede ser incorporado en una región administrativa que sea considerada urbana, pero cuyo territorio y su población sean, en realidad, todavía rurales. En estas regiones, si bien existen algunas conexiones importantes entre los territorios urbanos y rurales, principalmente a través del flujo de bienes y servicios, los dos tipos de territorios siguen distintos caminos para el desarrollo.
- El tercer tipo de territorio rural tiene débiles vínculos urbanos y está distante de cualquier concentración urbana principal. Si bien existen lugares urbanos en estas regiones rurales remotas, son pequeños y tienen una influencia limitada en las poblaciones y el paisaje rurales.

Las áreas funcionales urbanas, o regiones metropolitanas, contienen un alto grado de simbiosis entre las partes urbanas y rurales. Esto es particularmente cierto cuando las regiones urbanas son definidas como áreas metropolitanas que incluyen un núcleo urbano y una zona interior relacionada (OCDE 2013e y Cuadro 2.6). Estas regiones funcionales se basan en patrones de traslado que vinculan una zona rural que se extiende más allá del límite formal de una ciudad para crear un territorio híbrido rural y urbano. Dentro de este territorio, la función urbana es dominante, pero hay un alto grado de simbiosis entre las partes urbana y rural (OCDE 2013f). Estos territorios urbanos y rurales están ligados a través de flujos de personas, intercambios económicos, infraestructura compartida, servicios ambientales e interacción gubernamental.

Cuadro 2.6. Proximidad a las ciudades y crecimiento económico

Las grandes áreas metropolitanas son importantes factores impulsores de la actividad económica dentro de los países y comúnmente tienen el PIB per cápita más alto de todas las regiones de un país. Sin embargo, los efectos económicos de las grandes áreas metropolitanas no se restringen a sus límites. Ellas también tienen roles importantes para la actividad económica en las regiones circundantes. Su tamaño y fortaleza económica implican que son mercados clave para muchas empresas de las áreas rurales. Incluso empresas que no venden directamente a las áreas metropolitanas dependen de ellas debido a su función como centros para viajes de larga distancia o porque en ellas se encuentran de manera predominante los proveedores de servicios especializados para empresas. Por lo tanto, las grandes áreas metropolitanas son el punto focal geográfico de la actividad económica, incluso en regiones donde están a una distancia considerable.

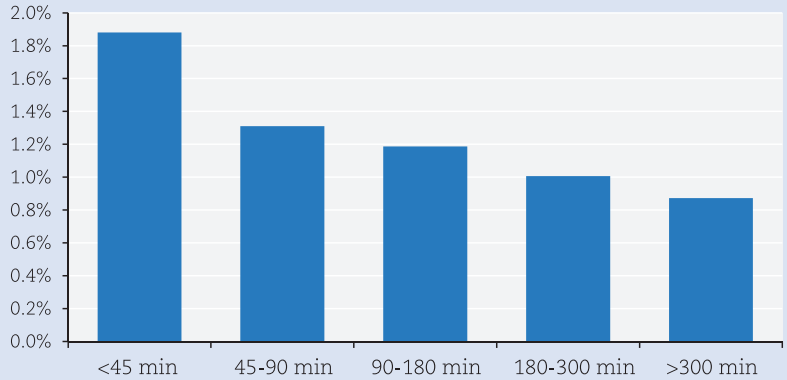
Ahrend y Schumann (2014) estiman la relación entre el crecimiento económico y la distancia de las áreas metropolitanas. Resulta que el tiempo real de viaje que se requiere para llegar a un área metropolitana es un mejor indicador para predecir el crecimiento económico que la distancia física. El tiempo de traslado indica el tiempo que se requiere para llegar en automóvil desde el centro de una región hasta el centro de la gran área metropolitana más cercana y se puede obtener de los mapas de Google. A diferencia de la distancia física, el tiempo de traslado también considera factores tales como las condiciones de la infraestructura de transporte y las características geográficas que afectan el tráfico vehicular.

Entre 1995 y 2010, se ha asociado el tiempo de traslado más largo a las áreas metropolitanas con un crecimiento significativamente menor del PIB per cápita a nivel regional. El efecto es más pronunciado cuando se trata de distancias a áreas metropolitanas muy grandes, con más de 2 millones de habitantes. Sin embargo, también es visible para las distancias desde las áreas metropolitanas más pequeñas.

El efecto marginal de un minuto adicional en el tiempo de traslado es mayor para distancias menores de las áreas metropolitanas. Se hace cada vez más débil para los tiempos de traslado más largos. Pasando los 300 minutos, desaparece la correlación entre el tiempo de traslado y el crecimiento del PIB per cápita. Sin embargo, esto supera con creces los tiempos de traslado que se dan en los Países Bajos. Allí, el tiempo de traslado promedio al centro de un área metropolitana con más de 2 millones de habitantes varía desde sólo 18 minutos hasta 106 minutos. Esto está por debajo del promedio de las regiones europeas de la OCDE e implica que la mayoría de las regiones están a una distancia de las áreas metropolitanas en la cual la correlación entre el tiempo de traslado y el crecimiento económico es la más alta.

La figura abajo muestra los resultados de una regresión de tasas de crecimiento anual en un conjunto de variables ficticias para los correspondientes paréntesis de tiempo de traslado (incluyendo niveles iniciales de PIB per cápita y un conjunto de efectos fijos para los países como variables de control). Los datos cubren las regiones TL3 de 18 países de la OCDE para período entre 1995 y 2010. La Figura muestra tasas promedio de crecimiento anual para cada grupo de regiones dependiendo de las variables de control. Ilustra que las regiones que se encuentran a 45 minutos de un área metropolitana con más de 2 millones de habitantes tuvieron un crecimiento promedio de 1,8% al año. La tasa de crecimiento es casi medio punto porcentual más alta que la tasa de crecimiento de las regiones que están entre 45 y 90 minutos de distancia de las áreas metropolitanas del mismo tamaño. Ver Ahrend y Schumann (2014) para mayores detalles.

Fuente: Ahrend, R. y A. Schumann, "Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centres?", OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/07, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0t7fxh7wc-en>.

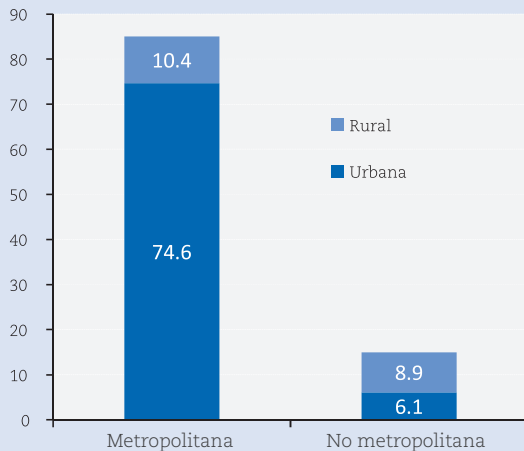


En el caso de la Región Metropolitana de Nuremberg, se hizo un esfuerzo consciente para extender el transporte público hacia el territorio urbano con la finalidad de crear oportunidades más fáciles para que los residentes pudieran aprovechar oportunidades de ventas minoristas y servicios más avanzados en el núcleo y, al mismo tiempo, motivar a los residentes urbanos para realizar viajes cortos al campo para experimentar la naturaleza. De manera contraria, debido a que la ciudad de Praga y su territorio rural adyacente no tenía relaciones de cooperación, hubo restricciones al crecimiento de Praga y se produjo un desarrollo descoordinado de viviendas y transporte.

Una importante proporción de áreas rurales (y su población) está contenida en las AFU. En particular, cuando las regiones administrativas más grandes son usadas para definir las áreas funcionales, como sucede en Estados Unidos, la proporción del territorio rural que está inserto dentro de las áreas funcionales es bastante grande. De hecho, la proporción de la población que se encuentra en las áreas estadísticas metropolitanas (MSA por su sigla en inglés) en Estados Unidos es mayor que la proporción de la población rural en áreas que no lo son.

Figura 2.5. Las definiciones oficiales del concepto “rural” en los Estados Unidos

Distribución porcentual de la población



- Urbana – rural (tradicional)
Urbana: Originalmente, lugares con una población superior a 2.500. Ahora, área contigua que alcanza el umbral de densidad (1.000 por milla cuadrada)
Rural: Todo lo demás
Desventaja: Ignora las relaciones espaciales
- Metropolitana – no metropolitana (Censo 1960)
Metropolitana
Condados con áreas urbanizadas: Urbanización contigua con una población superior a 50.000 (condados núcleo)
Condados con traslados sustanciales (35%) a otros condados
No metropolitana: Todo lo demás

Fuente: USDA Economic Research Service, basado en Bureau of the Census, Censo de la Población de 2010 (archivos de datos y tabla de definiciones de áreas metropolitanas de 2013).

En las regiones intermedias, comúnmente hay un mayor equilibrio entre las poblaciones urbana y rural. Este equilibrio se traspassa a la economía, donde a menudo hay sinergias muy fuertes entre las especializaciones urbanas y rurales. En el área estadística metropolitana de Lexington, Kentucky, en Estados Unidos, la principal ciudad, Lexington, alberga las mayores funciones de finanzas, ventas minoristas, salud y educación, pero las manufacturas tienden a encontrarse en los condados adyacentes, al igual que una gran proporción de viviendas de ingresos moderados. De manera similar, la región Geelong en Australia tiene una ciudad y una gran área rural que está dividida en diversos gobiernos locales autónomos. La base tradicional de manufacturas de la ciudad está decayendo, pero el alto valor de los atractivos naturales y producción agrícola en el territorio rural circundante está siendo usado para ayudar a reestructurar la economía regional en torno a servicios avanzados. Con una alta calidad de vida, en gran parte basada en atractivos rurales de alta calidad, es más fácil atraer a los profesionales altamente calificados que Geelong necesita para transformar su economía.

Las regiones rurales remotas también muestran fuertes interacciones entre lo urbano y lo rural. En muchos países de la OCDE, la mayoría del territorio rural, pero no la mayoría de la población rural, se encuentra en territorio que está conectado de manera débil a un gran lugar urbano. No obstante, dentro de estos territorios predominantemente rurales, existen lugares urbanos y algunos de ellos pueden ser grandes pueblos. De manera importante, sin embargo, los lugares urbanos en estas regiones casi siempre derivan su función económica del territorio rural circundante. En estas regiones rurales más remotas, los lugares urbanos siguen un carril urbano más tradicional de ser puntos de mercado para la exportación de la producción rural y para la importación de insumos necesarios para la producción rural.

En regiones remotas pequeñas, tales como Finlandia Central, existen notables problemas para proporcionar servicios públicos de alta calidad a un costo razonable. Las comunidades individuales son demasiado pequeñas para atenderlas de manera individual y a menudo pueden estar demasiado distanciadas para tener un sitio central único para una región. En este caso, las pequeñas comunidades no sólo requieren servicios compartidos, sino que también debe ponerse atención en encontrar maneras innovadoras de proporcionarlos. Polonia Central representa otra región altamente rural con sólo pequeños asentamientos urbanos. Aquí, también, el desafío es organizar a gobiernos locales dispersos para proporcionar mejores servicios públicos. En el caso de Polonia, no existe una fuerte tradición de cooperación local y los gobiernos locales han sido históricamente muy débiles y han tomado pocas decisiones independientes. Esto ha complicado los esfuerzos por formar alianzas efectivas entre las áreas urbanas y rurales, pese a que la economía local está altamente interconectada.

Un enfoque flexible funciona mejor para las políticas rurales modernas, equilibrando políticas rurales amplias y focalizadas

Debido a que la política rural involucra a una gran cantidad de ministerios, el marco político debería, por un lado, dar coherencia a un entorno complejo de políticas y, por el otro, dar flexibilidad para abordar las necesidades específicas de las áreas rurales. Dada la gran cantidad de ministerios y servicios públicos que tienen responsabilidad sobre algún aspecto de la política rural, existe el peligro de que la política rural se diluya dentro de las múltiples prioridades internas de estos ministerios sectoriales. Para que la política rural exista de manera “adecuada a su propósito”, se requiere crear un marco institucional que brinde el contexto apropiado. La mayoría de los países miembros de la OCDE ha seguido uno o dos enfoques al adoptar ya sea una política rural amplia o focalizada.

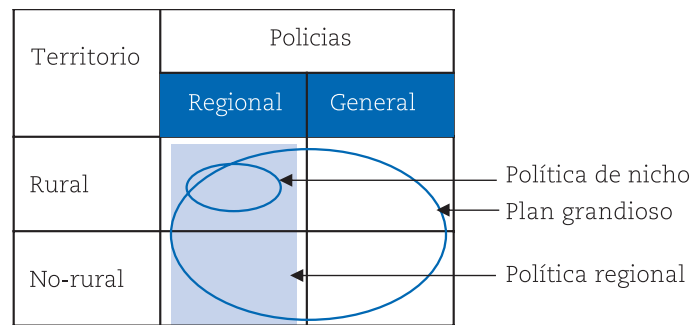
1. La política rural amplia se refiere a los esfuerzos por influir en todas las acciones que tienen impacto sobre las áreas rurales dentro y por parte de los distintos sectores administrativos como parte del desarrollo de la sociedad rural.
2. La política rural focalizada incluye las medidas e instrumentos orientados específicamente al desarrollo rural.

Las políticas amplias y focalizadas pueden abordar las necesidades de la política rural de maneras diferentes. Las políticas amplias de desarrollo rural son aquellas que adoptan un gran diseño general –una política intersectorial en la práctica, que intenta integrar todas las políticas. En este marco se incluyen todas aquellas políticas y programas que fueron diseñados con otros objetivos en mente (tal vez

sin un foco o consideraciones de lo rural) pero que tienen impactos deseados o involuntarios sobre los habitantes y lugares rurales. En contraste, el enfoque de la “política focalizada” o de “nicho” se refiere a las políticas diseñadas específicamente para abordar las necesidades de las comunidades rurales (Figura 2.6). Teniendo el panorama general en mente, a menudo los esfuerzos por “abordar todas las áreas de un marco político más bien amplio”, tales como la política agrícola, la política de transporte y la política de energía, sobrepasan las capacidades. Así, el impulso para coordinar todas las acciones y llenar todos los vacíos tiende a generar más inercia e inacción que resultados concretos (OCDE, 2006a). La política rural demasiado focalizada da resultados, pero también corre el riesgo de estar demasiado desconectada de las demás políticas regionales, sectoriales o regionales.

Una política rural amplia tiende a ver las regiones rurales de manera similar a las regiones urbanas en términos de sus oportunidades y limitantes y, más importante aún, en términos de los tipos de instrumentos de política que se les proporcionan. En gran medida supone que hay poca necesidad de una política territorialmente específica porque una política nacional única operada por cada ministerio puede satisfacer de manera adecuada las necesidades de las personas sin importar dónde se ubiquen. En contraste, la política rural focalizada es inherentemente territorial por naturaleza. Supone que existen diferencias tan fundamentales entre las regiones urbanas y rurales que una sola política no sería efectiva en al menos un tipo de territorio. En lugar de una sola política uniforme, los ministerios pueden necesitar políticas con una orientación específica que sean diseñadas para ser efectivas bajo condiciones rurales.

Figura 2.6. **Matriz de la OCDE para el análisis de políticas rurales**



Fuente: OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.

Diferentes países de la OCDE aplican distintas combinaciones de política rural amplia y focalizada para abordar sus propias necesidades:

- El gobierno de España adoptó la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta ley extiende la responsabilidad de la política rural desde un solo actor, el Ministerio de Agricultura, al gobierno en general (OCDE, 2009c). Con la creación de esta “política rural de estado”, se ha facilitado una vía para coordinar mejor los esfuerzos de la administración regional y vincularlos mejor con el gobierno nacional. La institución nacional encargada de supervisar estos esfuerzos está compuesta por representantes de diferentes ministerios y un representante de cada región, el consejero a cargo del desarrollo rural en cada región. La inserción de la política rural a nivel nacional fue clave porque España tiene una estructura de gobernanza altamente descentralizada, con regiones extremadamente autónomas. Cada región tiene vasta experiencia con las políticas de desarrollo rural elaboradas a través de los programas LEADER y Grupos de Acción Local (GAL). Pero el enfoque de un marco político para la gobernanza rural a menudo estaba desconectado en los niveles regional y nacional y generaba resultados que no eran óptimos (OCDE, 2009c). La ley esencialmente formalizó mucho de lo que ya existía en España, al mismo tiempo que creó una política rural de estado con supervisión a nivel nacional.

- Inglaterra ha tratado de lograr flexibilidad mediante la adopción de una política rural amplia que depende de los programas generales de los ministerios competentes para entregar esencialmente las mismas formas de apoyo a los lugares urbanos y rurales. Pero debido a que la Unión Europea privilegia un enfoque focalizado para la política rural a través de sus Fondos de Desarrollo Rural, en última instancia existe un enfoque mixto para el desarrollo rural que combina políticas amplias (que lo incorporan de manera general) y focalizadas (el Programa de Desarrollo Rural para Inglaterra - PDRI). Sin duda, la incorporación a la corriente general equipara lo rural a lo urbano y mueve a lo rural más allá de la “rogativa especial” rural negativa para enfocarse en las contribuciones positivas de las áreas rurales a la salud general de la economía regional y nacional. Debido a que “basar las políticas sólo en las necesidades rurales” podría ensombrecer esta visión y provocar que “las personas a cargo de elaborar políticas vean la provisión a las comunidades rurales como una actividad marginal” y posiblemente “generen expectativas poco realistas”, en Inglaterra se prefiere limitar las intervenciones rurales específicas al PDRI (Atterton, 2008). Irónicamente, la incorporación a nivel general en el contexto de Inglaterra es casi demasiado amplia y demasiado focalizada, ubicándola en un lugar que requiere mayor clarificación y apoyo. De este modo, en Inglaterra se generan problemas por la incapacidad de proporcionar apoyo orientado a las áreas rurales, cuya población se encuentra mayoritariamente dentro de regiones metropolitanas urbanas. Por ejemplo, si bien la elección de escuelas es relativamente fácil de lograr en un contexto urbano donde existen varias escuelas relativamente cercanas a cualquier casa, es una situación difícil en una localidad rural donde solamente hay una escuela que es accesible.
- Finlandia también ha adoptado un enfoque mixto. El Programa Nacional de Política Rural (Maaseutupoliittinen kokonaisuusohjelma) es elaborado por el Comité de Política rural y es uno de los cuatro programas especiales derivados de la Ley de Desarrollo Regional (602/2002). Es el principal instrumento de política rural amplia y, como tal, apunta a dar coherencia a las diferentes políticas sectoriales orientadas a las áreas rurales. Con revisiones cada cuatro años, el programa contiene tanto una perspectiva estratégica como propuestas concretas llevadas adelante por el Comité de Política Rural. El Programa de Política Rural incluye un Programa de Política Rural especial. La política rural focalizada se refiere no sólo a los programas de la UE, sino que también a otras actividades de la política rural nacional y el principal instrumento de la política rural focalizada es el Programa de Desarrollo Nacional de Finlandia Continental 2007-2013. De este modo, Finlandia ha logrado integrar exitosamente los programas de la UE al núcleo de su “política rural focalizada” y es considerado un “modelo” en muchos aspectos para otros países de la UE, especialmente por su método LEADER y su enfoque para incorporar fondos nacionales y otros fondos de la UE para poder cubrir toda la zona campestre.

Definir si es más apropiada una perspectiva amplia o focalizada dependerá en gran medida de la mezcla del territorio rural, tal como se describió en la sección anterior. También dependerá mucho de los tipos de regiones rurales en un país determinado:

1. Se necesitará una política rural focalizada para aquellas áreas donde una proporción significativa de la población rural vive alejada de un centro urbano y tiene una calidad de vida y un nivel de bienestar bastante diferentes. Las diferencias en condiciones y la separación geográfica hacen que sea poco probable que los residentes rurales puedan depender de las políticas orientadas a lo urbano.
2. De manera contraria, si la mayoría de la población rural habita muy cerca de un territorio urbano, de modo que puedan aprovechar con facilidad a los proveedores de bienes y servicios urbanos, y está bien integrada a la economía urbana, entonces podría ser apropiada una política rural más amplia.

En el caso de Chile, puede ser necesario un enfoque flexible que combine perspectivas amplias y focalizadas. La falta de un marco político de política rural sugiere que un enfoque amplio integraría mejor las acciones de la amplia gama de ministerios y programas que hoy en día se enfocan en las áreas rurales. Al mismo tiempo, dada la diversa geografía y la presencia de regiones rurales remotas, algunas de las cuales no están plenamente integradas a una economía de mercado, un enfoque focalizado podría abordar mejor las necesidades de estas áreas.

Debido a que el conjunto de problemas de políticas es grande y complejo y a que la naturaleza de lo rural es altamente variable según el problema, se requiere un enfoque flexible. La diversidad de situaciones que se da en las áreas rurales de Chile excede lo que es común para la mayoría de los demás países de la OCDE. Existen al menos tres dimensiones para esta diversidad.

1. La primera es la geográfica. Chile es tan largo como estrecho, lo que significa que cada región tiene una variabilidad climática considerable.
2. La segunda dimensión es la densidad. Algunas regiones de Chile están dominadas por grandes centros urbanos, otras tienen centros urbanos medianos y otras tienen solo pequeños centros urbanos.
3. La última dimensión es el grado de integración a una economía de mercado. Una vez más, en algunas regiones los mercados son fuertes y amplios, mientras que en otras regiones una parte significativa de la población persiste en un estado de semisubsistencia.

Si bien sería una exageración decir que cada región necesita una política rural única, está claro que cada región requiere la flexibilidad para alinear las prioridades rurales nacionales con las necesidades regionales.

Debido a que la situación rural varía considerablemente sobre la base del grado de proximidad a los centros urbanos, la política rural tiene que incorporar estas situaciones para ser efectiva. En algunos lugares de Chile todavía se necesita apoyo para acercar a las personas a una economía de mercado, pero la recurrencia de dicho problema es menor. En muchos lugares de Chile existen desigualdades reales en términos del acceso a servicios básicos de salud y educación que generan costos no sólo para las personas afectadas sino que para todo el país. En muchos lugares de Chile fuera de las grandes ciudades existen fuertes vínculos entre la producción primaria en áreas rurales y procesamiento de primera etapa en áreas urbanas cercanas que actualmente no están siendo reconocidos en la política de desarrollo territorial. En las grandes áreas urbanas existen flujos permanentes de recepción de personas que migran desde áreas rurales que, en muchos casos, tienen dificultades para encontrar empleo y vivienda adecuados en la ciudad.

El tener una política rural focalizada que carezca de flexibilidad también es problemático. Si la definición de lo rural es excesivamente restrictiva, la política sólo se aplica en ciertas áreas. Sin embargo, incluso en áreas que podrían satisfacer una definición de lo rural, los tipos de políticas que son valiosas podrían variar considerablemente entre las regiones. Por ejemplo, en México, la política rural para proporcionar agua para riego que es efectiva en el húmedo sur, donde hay abundancia de agua, puede no tener mucho sentido en el norte árido. Pero si existe solamente una política nacional, estará orientada al grupo de clientes más grande y tendrá como resultado una considerable ineficiencia.

Políticas rurales en Chile y su potencial

Gran parte del campo chileno ha experimentado, durante al menos 20 años, un proceso de despoblación y desertificación socioeconómica, particularmente en las comunas rurales más pequeñas (en términos de población) y con menor densidad de población. La población rural abandona las áreas rurales para irse a centros regionales, debido a que la estructura de la población rural es dispersa y débil y es difícil retener las oleadas de emigración desde los pueblos de pequeños mercados que no tienen suficiente abastecimiento de servicios y comodidades. Un porcentaje relevante del éxodo rural va a Santiago. La emigración internacional por su parte, no es relevante.

Pese a estas oleadas de emigración, el campo chileno está lejos de ser irrelevante desde el punto de vista territorial. Por un lado, la diversidad de áreas rurales contiene y retiene ventajas competitivas que deben ser evaluadas apropiadamente e incluidas en la estrategia y política regional. Por otro lado, lo que se considera "rural" en Chile abarca la gran mayoría del país en términos de territorio y es el lugar donde ocurre una parte crucial de la actividad económica.

Mucha de la actividad económica que se desarrolla y depende del campo chileno ignora la realidad de las comunidades rurales. La peculiar configuración geográfica del país no ayuda mucho, porque las restricciones impuestas por la geomorfología se convierten en grandes impedimentos para un acceso adecuado a servicios de interés general (SIG), particularmente aquellos que dependen de las reglas de mercado. En todo caso, múltiples fuentes entrevistadas durante la misión concordaron en que existe una fuerte, pero insuficiente, acción institucional por parte del gobierno central a favor de los servicios rurales, como algo esencial para asegurar la población y la actividad económica en el mecanismo rural.

Sin volver al tema de la definición de lo “rural”, es importante notar que no existe una definición clara y que lo rural, en la mayoría de los casos y para la mayoría de los actores interesados e instituciones, es “aquello que no es urbano”. Cada ministerio tiene su propia definición de lo “rural”. El Instituto Nacional de Estadísticas tiene la definición que más se utiliza, enfocada en la población total de cada comuna. Si bien esta definición responde al concepto tradicional de ruralidad, no parece para nada ajustada al dinamismo y los vínculos funcionales actuales del territorio (ver Capítulo 1).

La acción pública en las áreas rurales está mayoritariamente segmentada y fragmentada. El dominio tradicional de la agricultura y la minería como las actividades económicas “rurales” fundamentales en el campo chileno explica la predominancia de los respectivos ministerios de Agricultura y Minería. Estos ministerios ejercen una acción sectorial y parcial en la que las áreas rurales adquieren relevancia en términos de materias primas y alimento para el consumo doméstico y la exportación. Sin embargo, no existe una acción coordinada en las áreas rurales que pueda prestar atención a las necesidades de las comunidades rurales desde la perspectiva del desarrollo sostenible, para asegurar que las áreas rurales puedan continuar ofreciendo riqueza, al mismo tiempo que trabajan para lograr la sostenibilidad general de lo rural.

El concepto tradicional de lo “rural”, visto como siendo residual, de segunda clase, poco importante en términos de población, etc., explica la opinión generalizada de que “no vale la pena” establecer un comité interministerial que desarrolle una política y acciones coordinadas en las áreas rurales para satisfacer las necesidades y lograr las metas del Chile rural. También hay un tema fundamental de gobernanza, que comienza a nivel de los ministerios y requiere la transferencia de una parte del poder o una competencia por él para beneficiar acciones integradas horizontal y verticalmente.

Actualmente, Chile carece de una política rural formal en el sentido utilizado por la OCDE –es decir, con un enfoque territorial integral para el desarrollo de las regiones rurales de un país. Chile tiene un complemento de políticas sectoriales para aquellos sectores más comunes en las áreas rurales, actividades basadas en los recursos naturales, y tiene políticas específicas para proporcionar atención de servicios públicos en áreas rurales. Esto sugiere que Chile ya tiene en operación muchos de los componentes necesarios para una política rural. Sin embargo, la integración de varias políticas sectoriales en una política rural es complicada debido a la actual distinción que se hace en Chile entre las empresas que tienen un tamaño comercial y están plenamente integradas en los mercados nacional e internacional y las pequeñas empresas, posiblemente de semisubsistencia, que solamente están integradas de manera débil en los mercados.

Chile actualmente identifica su política rural con la atención a estas empresas más pequeñas y con viviendas en asentamientos pequeños y remotos. Debido a que Chile adopta una definición extensiva de lo rural que se basa en el tamaño del asentamiento, con un umbral de 2.000 habitantes, y luego incluye una zona de amortiguación de tierra rural adyacente como parte del asentamiento, el rol de lo rural en la economía y la sociedad es marginalizado. En consecuencia, sólo los asentamientos más pequeños en regiones escasamente pobladas son considerados rurales. No es de sorprender que los niveles de pobreza en las áreas rurales, según esta definición oficial, sean significativamente más altos que bajo cualquier definición corregida que considere aspectos más amplios de la ruralidad (ver Capítulo 1).

Esto tiene como resultado que Chile adopte una definición conceptual de lo rural como abarcando aquellos lugares, empresas y viviendas que requieren intervenciones específicas para conectarlos mejor con los mercados y el territorio urbano. La política rural actualmente se centra en proporcionar recursos para las empresas y viviendas objetivo con la finalidad de mejorar sus capacidades y lograr una mejor integración. En el caso de las empresas, esto involucra hacer inversiones para incrementar la producción para lograr un tamaño comercial mínimo y en el caso de las viviendas significa mejorar capacidad ya sea para mejorar las oportunidades de empleo local o para reubicar a las personas en otra región donde hay más trabajos y estos son más atractivos.

Dado el hecho de que una proporción significativa de la población nacional aún no está plenamente integrada a la economía y sociedad nacionales, este foco es apropiado. Pero es un enfoque de política que implica que la necesidad de la política rural desaparecerá una vez que se complete la integración. Sin embargo, la experiencia de los demás países de la OCDE es que la integración plena de la población a la economía nacional no elimina la necesidad de una política rural distintiva. El problema del desarrollo rural persiste, pero tiene un foco diferente.

A partir del enfoque actual de Chile de centrarse en sectores específicos, surge el problema de la coordinación. Claramente, los sectores están interrelacionados. Un ejemplo apremiante es la competencia por el agua entre la minería y la agricultura en las regiones del norte y en las regiones del sur. Esto también involucra a la Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas y al Ministerio del Medio Ambiente. Si bien Chile ha creado una serie de comités interministeriales para lidiar con problemas transversales como éste, estos importantes problemas son más difíciles de resolver por la ausencia de una política integral de desarrollo rural que genere un marco para manejar los conflictos.

Además de lograr una mejor integración en las políticas rurales, la implementación de un enfoque de política moderna de desarrollo rural en el contexto chileno puede ayudar a sus regiones rurales a aprovechar su potencial de crecimiento (ver sección subsiguiente), aliviar desigualdades, integrar mejor a las regiones rurales y urbanas y ayudar a lograr las metas nacionales. Un enfoque de política moderna de desarrollo rural, basado en los tres marcos descritos en la sección anterior, contiene diez pilares clave (Tabla 2.3). La siguiente sección describe los principales sectores rurales en Chile e identifica posibles áreas con potencial de crecimiento. Un enfoque de política moderna de desarrollo rural puede ser una herramienta efectiva para aprovechar el potencial de crecimiento de las regiones chilenas.

Tabla 2.3. **Pilares de las políticas modernas de desarrollo rural**

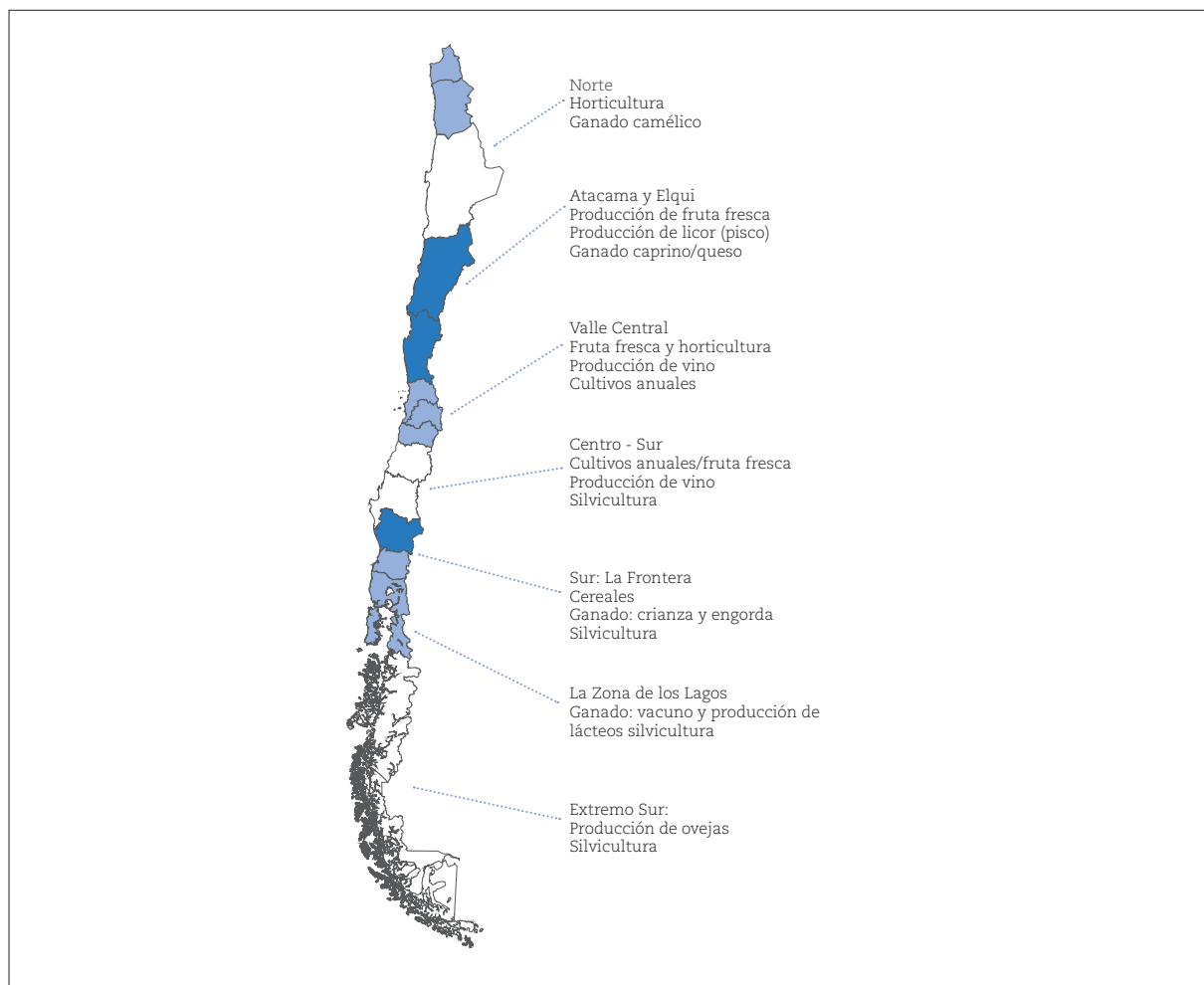
Marcos	Principales pilares
Promover crecimiento: Las regiones tienen potencial de crecimiento	1. Innovación 2. Capital humano 3. Infraestructura/conectividad 4. Creación y expansión de empresas
Nuevo Paradigma Rural	5. Competitividad y valorización de los bienes rurales 6. Diversidad económica, involucrando a sectores de la economía rural más allá de la agricultura 7. Foco en la inversión por sobre un enfoque de subsidios 8. Enfoque integral
Vínculos entre lo urbano y lo rural	9. Regiones rurales que están cercanas a regiones urbanas, pensar en un desarrollo integral 10. Manejar los recursos naturales de manera sostenible es importante tanto para las poblaciones rurales como urbanas, para la producción de recursos primarios y de servicios ambientales.

Agricultura

La agricultura sigue siendo un sector clave para Chile, desarrollado en el ámbito, y tal vez sea la mayor demostración de la naturaleza binaria del actual entorno político para las regiones rurales. Algunas partes de la agricultura chilena son competitivas a nivel global, tal como lo demuestra el 13,4% de participación de las exportaciones totales en 2011, que es mucho más alto que en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2013c). Chile es por cierto el exportador líder de uvas de mesa, arándanos, ciruelas y

manzanas secas; el segundo más grande exportador de paltas, frambuesas congeladas, ciruelas pasas, jugo de manzana y el tercer principal exportador de kiwis. La producción agrícola en Chile tiene un fuerte componente geográfico. Debido a la gran variedad de condiciones geográficas y climáticas, la producción está muy diferenciada geográficamente (Figura 2.7).

Figura 2.7. **Producción agrícola en regiones chilenas**



Nota: Este mapa sólo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio al estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa. Fuente: Ministerio de Agricultura de Chile (ODEPA).

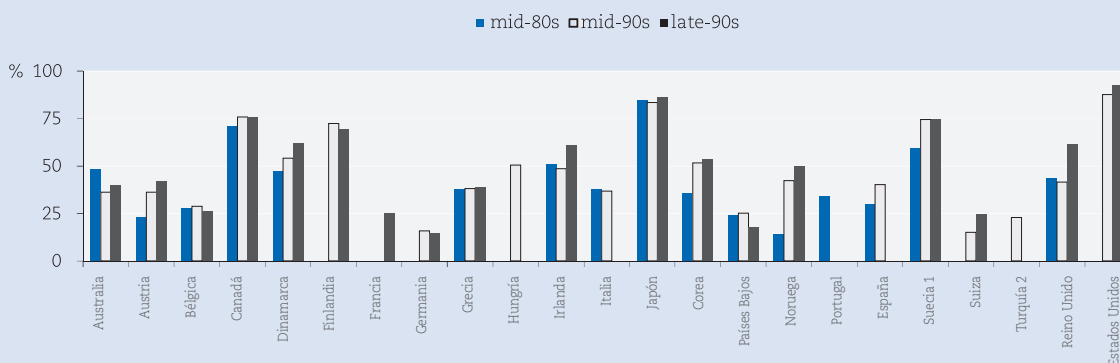
Una cantidad relativamente pequeña de grandes predios ha adoptado tecnología de clase mundial y compete en mercados internacionales con muy poco apoyo público. Estos predios proporcionan empleo directo considerable porque se concentran en los sectores de horticultura y vegetales y también dan grandes oportunidades de empleo en el procesamiento de estos cultivos a trabajadores con bajas calificaciones. Por otro lado, todavía existen muchas viviendas agrícolas que viven en la extrema pobreza con solamente un débil vínculo a la economía de mercado. Éstas son el foco de las principales iniciativas de políticas agrícolas en Chile. Todavía hay espacio para integrar mejor esta economía dual por medio de un foco en mejorar la competitividad de los pequeños agricultores, a través de programas de asistencia técnica que apunten a sus capacidades y los acerquen a la tecnología y al conocimiento de negocios necesario para competir en los mercados internacionales.

El principal servicio público que apoya a los agricultores, INDAP, está restringido a atender solamente a productores de pequeña escala con el doble objetivo de mejorar sus niveles de ingreso –a través de asistencia técnica, inversión y subsidios a los insumos- y proporcionar apoyo técnico y de inversión a largo plazo para llevar a estos productores a un punto en el que sus predios sean unidades comerciales viables. A pesar de esto, una cantidad significativa de los predios atendidas por INDAP no logrará esta meta, lo que hace crucial el diversificar la economía rural para proporcionar más oportunidades de empleo no relacionadas con la agricultura. El empleo no agrícola puede permitir a los pequeños predios tener la oportunidad de permanecer ligados a la agricultura al mismo tiempo que obtienen la mayoría de sus ingresos de otras actividades.

Cuadro 2.7. Agricultura de tiempo parcial

Si bien la idea típica de la agricultura sigue siendo una situación donde una pareja trabaja a tiempo completo en su predio con la ayuda de sus hijos, la gran mayoría de las viviendas agrícolas en los países de la OCDE se dedican a la agricultura de tiempo parcial. En la mayoría de los países, la vivienda agrícola promedio gana más dinero de sus actividades no agrícolas que de sus actividades agrícolas (ver Figura abajo). A menos que existan políticas nacionales específicas, tales como en Francia y Alemania, que desincentivan la agricultura de tiempo parcial, incluso los predios más grandes de tamaño comercial tienen a tener algún tipo de ingreso no ligado a la agricultura. Para los pequeños predios que no pueden producir un volumen suficiente de productos primarios agrícolas para generar ingresos suficiente para proporcionar un buen estándar de vida, la posibilidad de ingresos no ligados a lo agrícola representa una alternativa para evitar la pobreza o el abandono de la agricultura.

Participación del ingreso agrícola en el ingreso total de viviendas agrícolas desde mediados de la década de 1980 hasta finales de la década de 1990



Fuente: Cálculos basados en las estadísticas nacionales y la base de datos EUROSTAT (Eurostat, 1999 y 2002).

El ingreso no agrícola cumple múltiples roles en la vivienda agrícola. Brinda una fuente de ingresos que puede ser usada para financiar inversiones en el predio que no pueden ser costeadas solamente con los ingresos del predio. Entrega ingresos suplementarios para hogar donde el predio no tiene la capacidad de satisfacer las necesidades del hogar. Proporciona importantes funciones de manejo de riesgo, debido a que el ingreso no agrícola no está correlacionado con el ingreso agrícola, que presenta una alta variabilidad. Finalmente, el ingreso no agrícola puede ofrecer importantes conexiones sociales a las familias agrícolas que de otro modo podrían estar relativamente aisladas.

Pero la posibilidad de obtener ingresos no agrícolas depende de acciones de desarrollo rural más amplias. La diversificación de la economía rural más allá de lo agrícola brinda un conjunto más amplio de oportunidades de empleo que pueden ser fuentes de ingreso para los agricultores y para otros residentes locales. En particular, donde los predios son pequeños y tienen una baja productividad, a menudo la mejor manera de aumentar el ingreso de la vivienda agrícola es proporcionar una fuente alternativa de empleo de tiempo parcial a través del desarrollo rural, en lugar de otorgar subsidios agrícolas.

Desde la perspectiva de una comunidad o región rural, la diversificación hacia actividades tales como las manufacturas, el turismo y la producción de energía brinda importantes beneficios de estabilización de los ingresos y el empleo, además de nuevos trabajos e ingresos. En particular, el conectar a los agricultores con oportunidades no agrícolas puede tener un beneficio mutuo cuando ambas partes están interesadas en tener empleo estacional o parcial. Mediante la combinación de múltiples actividades de tiempo parcial, una vivienda agrícola puede tener un ingreso que sea al mismo tiempo más alto y más estable del que obtiene solamente con el predio.

INDAP también mantiene un programa distintivo para apoyar la expansión de la agricultura por parte de la población indígena en regiones donde tienen una presencia significativa. INDAP brinda a las familias de pueblos originarios que trabajan en la agricultura y a aquellas que se beneficiaron por la compra de tierras apoyo técnico y acceso al conjunto completo de programas de apoyo disponibles para otros agricultores de pequeña escala. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena apoya la compra de tierras agrícolas por parte de los pueblos originarios.

INDAP es una de las organizaciones clave del Ministerio de Agricultura en términos de política rural. Su misión se centra en crear capacidad y apoyar acciones para promover el desarrollo sustentable de la agricultura de pequeña escala de manera similar a un servicio de extensión agrícola. Sin embargo, el servicio está limitado por ley a los predios más pequeños y, por lo tanto, todo el complejo de negocios agrícolas queda fuera del ámbito de acción de INDAP. La principal fortaleza de INDAP es su presencia territorial, con 122 oficinas en todo Chile. La presencia de INDAP es una referencia esencial no sólo para los pequeños agricultores, sino que también para numerosos grupos económicos y sociales que operan en las áreas rurales y constituyen una gran parte de su capital territorial. En la propuesta de una acción institucional más coordinada en las áreas rurales, INDAP tiene un rol clave que cumplir debido a su extensa red y a que tiene el potencial de mejorar las formas verticales de gobernanza en múltiples niveles e integrar más la participación local en otros dominios sectoriales.

Existe el potencial de vincular la agricultura a otros sectores. El Ministerio de Agricultura promueve la agricultura, sin explorar las posibilidades y potenciales asociados al impulso de las relaciones entre las actividades y los actores económicos (al menos de manera formal). Algunos programas más nuevos se centran en la creación de valor agregado en las empresas agrícolas (por ejemplo, turismo basado en la agricultura, etc.), pero las acciones del ministerio están confinadas al sector agrícola, hasta ahora con una limitada integración con otras dimensiones de lo rural.

Actualmente existe apoyo directo limitado para los grandes predios. De hecho, Chile es visto por la OCDE como uno de los pocos países que no distorsiona el sector agrícola con una variedad de subsidios. El apoyo efectivo a los grandes predios se entrega principalmente de maneras indirectas a través de:

- La construcción de represas y canales de distribución primaria que brindan agua de riego necesaria para un clima semiárido.
- Chile, al igual que otros países de la OCDE, entrega apoyo extensivo a la investigación agrícola, que beneficia a todos los agricultores, pero en particular a los predios de tamaño comercial que tienen una mejor capacidad para adoptar nuevas tecnologías.

- El último gran beneficio para los grandes predios es un amplio programa de promoción de exportaciones que no está dedicado específicamente a la agricultura pero que brinda claros beneficios a aquellos predios que tienen la capacidad para competir en mercados de exportación.

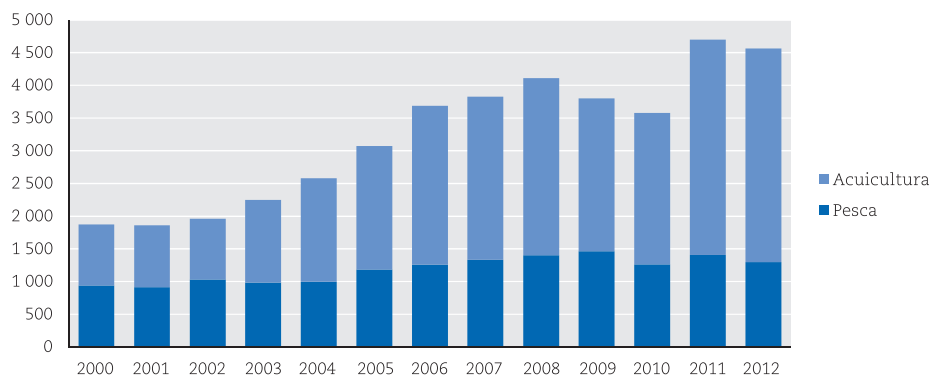
La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), que opera desde 1838, es una organización gremial compuesta por agricultores, asociaciones agrícolas y empresas de negocios. Sus principales acciones son administrar, por un lado, 17 liceos de la modalidad Técnico Profesional y, por otro lado, los recursos públicos dedicados a la promoción de la innovación y el desarrollo productivo en el ámbito de la agricultura mediante la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER), a través de sus 27 oficinas regionales. Mayoritariamente administra recursos de CORFO. Los objetivos clave de la SNA son promover la colaboración y las relaciones entre los socios para generar economías de escala y masa crítica, mejorando la innovación orientada a reducir la brecha tecnológica en las áreas rurales mediante la modernización de la agricultura de subsistencia, el mejoramiento del acceso al crédito, la promoción del cambio cultural, el mejoramiento de la integración institucional de pequeños y medianos agricultores, así como del estándar de vida en las áreas rurales. El principal desafío identificado por la SNA en las políticas rurales es la necesidad de adaptar mejor los recursos públicos dedicados a las áreas rurales de modo que puedan satisfacer las necesidades locales en los ámbitos de la educación, la innovación, la accesibilidad y la provisión de servicios. Esto requerirá mayores niveles de involucramiento y participación local con enfoques top-down.

En resumen, esta sección resalta el modelo agrícola bimodal: uno compuesto por pequeños agricultores y el otro por grandes exportadores agrícolas. En el primero, las políticas son de subsistencia, mientras que en el último son muy sectoriales y sólo se centran en el sector agrícola con una integración limitada a otros dominios, de modo que operan como silos. El Ministerio de Agricultura tiene dos programas separados para estos ámbitos respectivos, ambos con poca conexión entre sí.

Pesca y acuicultura

Chile tiene un fuerte sector de acuicultura y pesca. Durante la última década, el valor de las exportaciones de productos de acuicultura y pesca ha incrementado gradualmente (Figura 2.8). Actualmente, Chile es el principal exportador de trucha y el segundo productor más grande de salmón.

Figura 2.8. **Exportaciones de acuicultura y pesca, 2000-2012 (millones de USD)**



Fuente: Gobierno de Chile, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

En Chile existen distintas políticas de pesca: i) la pesca artesanal de pequeña escala que es considerada parte del paquete de políticas de desarrollo rural; ii) la pesca industrial y iii) la acuicultura, principalmente la producción del salmón atlántico en las regiones más al sur. Tanto los componentes comerciales como de

acuicultura son industrias rurales, pero están regulados, según parece, con poco sentido de su naturaleza rural. En contraste, a la pesca artesanal se le proporciona un área de pesca protegida y está restringida a empresas de pequeña escala. Esto refleja una creencia de que la pesca artesanal tiene, además del valor económico, valores sociales y culturales, mientras que la pesca comercial solamente tiene valor económico.

La pesca artesanal es de gran importancia para la economía chilena y en particular para las áreas rurales y costeras. Es un sector heterogéneo, compuesto por tres grupos principales, en los cuales se aplican diferentes controles: el grupo que opera sin embarcaciones, el que tiene embarcaciones de hasta 12 metros y el que trabaja con embarcaciones con esloras entre 12 y 18 metros. El apoyo gubernamental sólo se entrega a las personas registradas en la pesca artesanal. La pesca artesanal también es un elemento importante en las políticas de apoyo a los pueblos originarios. Existen áreas específicas asignadas para su uso exclusivo. Para poder participar en la pesca artesanal, deben usarse embarcaciones con una eslora máxima de 18. La pesca artesanal tiene derechos exclusivos sobre las primeras cinco millas náuticas de la costa. Además, en la primera milla náutica sólo se permite el uso de embarcaciones con una eslora máxima de 12 metros. La pesca comercial se practica más allá del límite de las cinco millas y opera bajo un conjunto diferente de regulaciones.

Una pequeña cantidad de empresas pesqueras comerciales usan flotas de barcos relativamente modernos con tripulaciones pequeñas, mientras que la pesca artesanal cercana a la costa se basa en una gran cantidad de pescadores que son principalmente empresarios individuales, muchos de ellos sin embarcaciones propias. La mitad de la población silvestre es capturada por la pesca comercial y la otra mitad por la artesanal. Esto refleja una participación decreciente de la captura por parte de las flotas comerciales y una captura creciente por parte de los pescadores artesanales. Las políticas gubernamentales y los cambios en la regulación de la participación de los diferentes sectores en la pesca son en parte responsables por el incremento de la captura por parte de los pescadores artesanales. Tanto los sectores artesanal e industrial tienen necesidades y desafíos diferentes. Si bien son manejados con un mismo conjunto de reglas, las normas de vigilancia y control tienen distintos niveles de requisitos. En ambos casos, el valor y el volumen de la captura están decayendo debido al agotamiento de las poblaciones, lo que sugiere que se puede mejorar el actual enfoque de manejo.

Tal como en muchos otros países, la pesca artesanal sigue siendo un problema difícil y las actuales políticas hasta ahora no han logrado lidiar con la sobreexplotación de la pesca de recursos costeros o proporcionar fuentes de ingresos estables a las poblaciones costeras. Según los datos del Registro Pesquero Artesanal, hay 13.000 embarcaciones y 86.000 pescadores artesanales registrados. Los pescadores artesanales se organizan en distintos niveles de organización, ya sean local, regional o nacional. La participación de los pescadores artesanales organizados en el manejo de los recursos pesqueros se hace a través del Consejo Nacional de Pesca, los consejos zonales de pesca y diferentes comités de manejo. El sector tiene una larga tradición de asociaciones gremiales, cooperativas y asociaciones sindicales involucradas en la integración horizontal y vertical. La existencia de estas organizaciones se debe en gran parte a la política gubernamental de dialogar e implementar políticas sobre la base de la asociatividad más que la individualidad.

Chile, como muchos otros países, no ha encontrado una manera efectiva de manejar sus poblaciones de peces. Si bien existen instrumentos de coordinación (comités interministeriales, consejos de ministros, etc.), la gran cantidad de asociaciones y actores interesados genera un alto grado de fragmentación en la implementación de políticas a nivel nacional, con un importante vacío de conocimiento e integración de una amplia gama de acciones. Los ministerios nacionales en gran medida operan con lineamientos de prioridades nacionales, pero existen dificultades para implementarlas a niveles más bajos de gobierno, como el regional y el local. Debido al alto grado de variabilidad de condiciones tanto entre las zonas de pesca como en la variabilidad anual, una estructura de manejo centralizada siempre enfrentará grandes desafíos. El delegar autoridad a los niveles locales puede abordar algunos de estos temas. Sin embargo, también generará una serie de desafíos como resultado de la falta de capacidad a nivel local, el potencial para la captura reglamentaria y la falta de integración de políticas.

La acuicultura es un sector de rápido crecimiento en Chile. Actualmente, el país es de los líderes globales en acuicultura, con tres zonas de producción distintivas en las regiones más sureñas. El principal producto es el salmón atlántico, pero también se producen otras especies. La acuicultura hoy en día crea tantos trabajos como la pesca artesanal y brinda mejores sueldos y empleo de tiempo completo en el cultivo y el procesamiento de pescado. En las dos regiones donde se concentra la producción de salmón, la acuicultura es la principal fuente de ingreso regional.

La historia del cultivo de salmón en Chile pone de relieve los beneficios potenciales de un enfoque territorial integral para el desarrollo rural de Chile. El extremo sur de Chile es un área sensible y un gran destino turístico internacional. Si bien no hay razón para que no se pueda integrar la acuicultura a planes de manejo junto con el turismo, sí requiere que las políticas sean coordinadas. En el caso de Chile, la producción de salmón ha estado altamente concentrada, con granjas muy cercanas entre sí. Esto no solamente contribuyó a precipitar una crisis en la producción de la industria del salmón por la rápida dispersión de una enfermedad entre 2007 y 2008, sino que también genera un alto nivel de estrés en el medio ambiente cercano, lo que podría llevar a otros problemas con las especies nativas. La acuicultura está bien integrada a nivel interno, pero no está muy bien vinculada al mundo más amplio fuera de su sector. Un enfoque holístico tendría el potencial de vincular mejor la acuicultura con otros sectores. Esto requerirá mejorar la innovación, las capacidades empresariales y los vínculos entre lo urbano y lo rural. En cuanto a esto último, debido a que el conocimiento y la experiencia comúnmente se encuentran en las ciudades, una mejor vinculación entre lo urbano y lo rural podría transferirlas al sector de la acuicultura.

En resumen, la acuicultura y la pesca constituyen un sector importante para Chile con gran presencia internacional. También es un sector importante para muchas regiones rurales de Chile en términos de efecto en el empleo. La alta concentración de actividades ligadas al salmón en algunas comunidades y los peligros de las actividades de desplazamiento ocasionadas por enfermedades representa una vulnerabilidad para algunas áreas rurales. Esto requiere un enfoque de política flexible que necesita integrar diversos programas sectoriales. Debido a los riesgos de dispersión de enfermedades, las granjas de cultivo de salmón deben seguir una hoja de ruta geográfica bien planificada. Esto ha obligado a desplazar granjas a nuevas ubicaciones, lo que genera desafíos en cuanto a proporcionar infraestructura y trabajo a las nuevas áreas en cortos períodos. También existen desafíos generados por la necesidad de abordar la vulnerabilidad de las áreas desplazadas. El sector artesanal, con una gran cantidad de asociaciones y organizaciones, presenta dificultades de coordinación. Los lineamientos nacionales tienden a enfrentar dificultades de implementación a niveles más bajos. Finalmente, una dimensión crucial para el desarrollo a largo plazo es el fomento del desarrollo sostenible del sector de la pesca y la acuicultura.

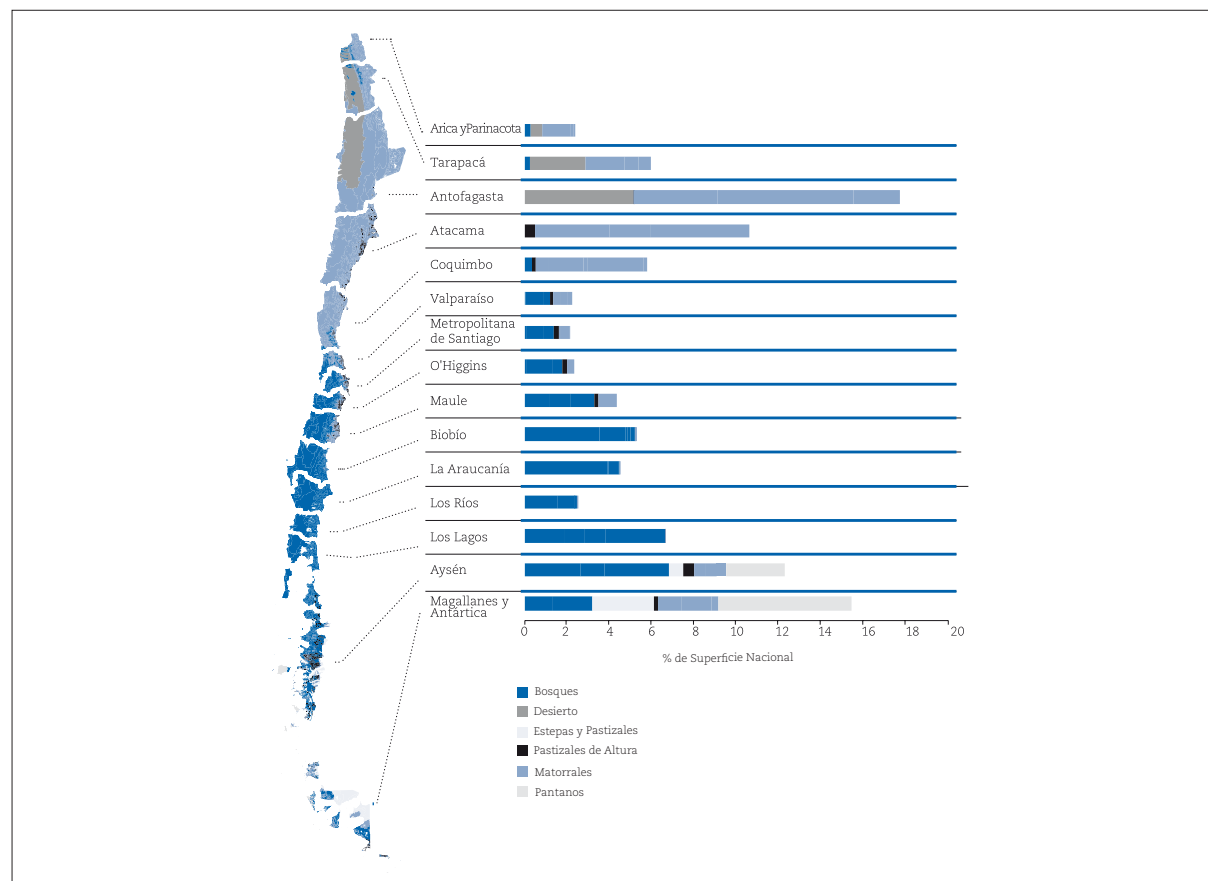
Silvicultura

Chile es un gran exportador de productos madereros, principalmente de las regiones del sur y centro del país. Si bien la mayoría de la cubierta forestal de Chile está compuesta por especies nativas, las principales especies comerciales son el pino y el eucalipto, que están siendo producidas cada vez más en plantaciones intensivas (Figura 2.9). Los principales productos de exportación tienen un procesamiento mínimo y consisten en madera, pulpa y chips de madera. Sin embargo, ha habido un aumento constante de productos de madera con mayor procesamiento que ofrecen mejores trabajos y sueldos más altos. Estas empresas están principalmente ubicadas en pequeños pueblos y ciudades cercanas a los grandes aserraderos. Los productos forestales son actualmente la segunda fuente más grande de ingresos por exportaciones luego de la minería. La silvicultura también es un gran sector generador de empleo, particularmente en el sur del país. La cubierta forestal ha incrementado con el tiempo, principalmente por la conversión de tierras agrícolas marginales que no tienen acceso a agua de riego en plantaciones forestales.

Tal como sucede con otros sectores basados en los recursos naturales, la industria forestal está segmentada en operaciones pequeñas, semicomerciales subsidiadas y empresas madereras de gran escala que son competitivas a nivel global. Los subsidios inicialmente se entregaban para establecer plantaciones en 1974, pero en 1998 se extendieron a los productores madereros de pequeña escala. El sector comercial de

Chile se beneficia de: el rápido crecimiento de los árboles, bajos costos de mano de obra, mercadeo global agresivo, un fuerte sistema de transporte con fácil acceso a los puertos y la adopción de tecnología moderna.

Figura 2.9. Distribución de bosques en las regiones TL2 de Chile



Nota: Este mapa sólo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio al estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente de Chile.

Existe la necesidad de coordinar una amplia gama de instituciones públicas involucradas en el fomento de la silvicultura y en mejorar la interconexión entre la silvicultura y otros sectores y actividades económicas relacionados. Al menos cinco instituciones públicas tienen una relación directa con el fomento y el desarrollo de la silvicultura: la Corporación Nacional Forestal (CONAF); la Fundación para la Innovación Agraria (FIA); el Instituto Forestal de Chile (INFOR); el Ministerio del Medio Ambiente y –para el fomento económico y programas de desarrollo– la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Además, el desarrollo forestal tiene impactos en, e interactúa con, otros sectores económicos de las áreas rurales, tales como la agricultura, la ganadería o el turismo. Todos ellos hacen que sea particularmente relevante la coordinación interinstitucional (ver Capítulo 3) y la integración del fomento de este sector dentro de una política amplia para el desarrollo rural.

Es clave promover el desarrollo sostenible del sector forestal para el desarrollo económico a largo plazo. Tal como se ha mencionado, la silvicultura es un sector económico importante y una fuente principal de empleo en algunas localidades rurales en el sur de Chile. Sin embargo, es clave llevar a cabo el fomento

de este sector con un enfoque de desarrollo sostenible para poder alcanzar un desarrollo económico y social generalizado en el país. El rápido desarrollo económico que ha experimentado Chile durante las últimas dos décadas ha producido presiones sobre los recursos naturales. El auge de la minería, la silvicultura y la acuicultura han contribuido a la contaminación del aire, el agua y el suelo (OCDE, 2011a). Al mismo tiempo, la deforestación y la conversión de bosques nativos en plantaciones hicieron que surgiera preocupación acerca de la sostenibilidad a largo plazo de las economías locales rurales en las regiones centrales y, especialmente, en las del sur del país. El bosque nativo ofrece una gama de servicios y bienes ecosistémicos, además de una mejor retención del agua, y es la fuente de actividades económicas que son fundamentales para asegurar la sostenibilidad económica y la diversidad en las regiones de Chile (Cuadro 2.8). La conversión del bosque nativo a plantaciones está bajo escrutinio por parte del servicio público correspondiente (CONAF).

Cuadro 2.8. Los bosques nativos y la sostenibilidad económica en Chile

Una investigación realizada por la Universidad Austral de Chile, en Valdivia, revela la importancia de la conservación del bosque nativo para la sostenibilidad económica del sur de Chile. El bosque nativo apoya funciones ecológicas fundamentales, que proporcionan una gama de servicios y bienes ecosistémicos, tales como la conservación de la diversidad biológica, una mejor retención del agua, la mantención de la fertilidad del suelo, la provisión de agua para consumo humano y oportunidades para el turismo basado en la naturaleza, entre otros. Los bosques nativos cumplen un rol clave al almacenar y liberar gradualmente el agua, que es la base de actividades económicas importantes en el sur del país, incluyendo la agricultura, el cultivo de salmónes, la pesca recreativa y el turismo. La presencia de los bosques nativos en las cuencas hidrográficas es particularmente crucial para mantener los caudales durante el verano y el oxígeno disuelto asociado en fiordos y estuarios por sobre los valores mínimos necesarios para la producción de salmón. El mal manejo de este sector en el pasado degradó los bosques nativos, reduciendo la disponibilidad de agua en las regiones forestales. Esto tuvo un impacto negativo en las comunidades rurales y provocó un estrés adicional a los problemas de pobreza y emigración en estas áreas.

Fuente: Lara, A. et al. (2003), "Componentes científicos clave para una política nacional sobre usos, servicios y conservación de los bosques nativos Chilenos", Universidad Austral de Chile, Valdivia.

La aprobación, en 2008, de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal y regulaciones ambientales más fuertes son pasos positivos en miras a alcanzar un equilibrio justo entre el desarrollo de la silvicultura y la conservación de la rica diversidad biológica del país. Los ejemplos de países de la OCDE como Finlandia o Suecia muestran que un sector forestal fuerte es, y debería ser, compatible con la protección del medio ambiente y la diversidad biológica del país.

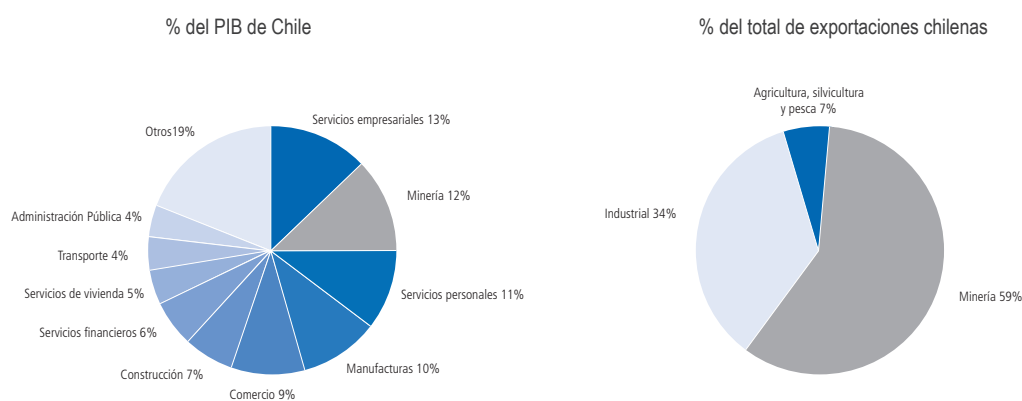
En resumen, el sector forestal es un gran empleador para una serie de regiones rurales del sur. La silvicultura también tiene un potencial para mejorar las actividades de innovación y avanzar hacia arriba en la cadena de valor agregado mediante la elaboración de productos madereros procesados y la exploración de potenciales vínculos con otros sectores tales como la energía renovable. Existen varias instituciones nacionales que manejan políticas relacionadas con la silvicultura. Hay una necesidad de equilibrar y reconciliar las preocupaciones económicas con las ambientales.

Minería

El sector minero es un factor impulsor clave para la economía chilena, representando el 12% del PIB nacional, el 59% del total de exportaciones (Figura 2.10) y el 21,7% de la recaudación fiscal en 2012. El sector está dominado por el cobre, pero hay yacimientos significativos de oro, plata, molibdeno y carbón. El sector minero tiene tres elementos principales: minas de propiedad estatal, principalmente Codelco que es la empresa minera más grande de Chile; empresas mineras multinacionales y un grupo de minas de propiedad local y de escalas pequeña y mediana que aportan el 8% de la producción. La minería domina

las tres regiones más nortinas de Chile, pero brinda relativamente pocos empleos debido a su tecnología productiva que ocupa una gran cantidad de capital. Sin embargo, estos son trabajos bien remunerados que hoy en día en muchos casos requieren calificaciones formales.

Figura 2.10. **El sector minero en Chile, 2012**



Fuente: Banco Central de Chile, 2013.

Las actividades mineras de Chile están ubicadas geográficamente cerca de los principales yacimientos de cobre. De hecho, aproximadamente el 25% de los yacimientos de cobre se encuentran en la región de Atacama en el norte de Chile, aunque la mayor parte del procesamiento se realiza en las otras regiones nortinas de Antofagasta y Tarapacá. También existen actividades mineras significativas en Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins y la Región Metropolitana. Debido al agotamiento previsible de los yacimientos del norte, dentro de los próximos 50 años se espera que las actividades mineras se muevan gradualmente hacia el sur. Sin embargo, dadas las grandes inversiones que se harán en las actuales áreas mineras (USD 100.000 millones) durante los próximos 10 a 15 años, el esperado traslado hacia el sur probablemente no sucederá dentro de los siguientes 20 años.

La minería impacta a la economía rural de las siguientes maneras:

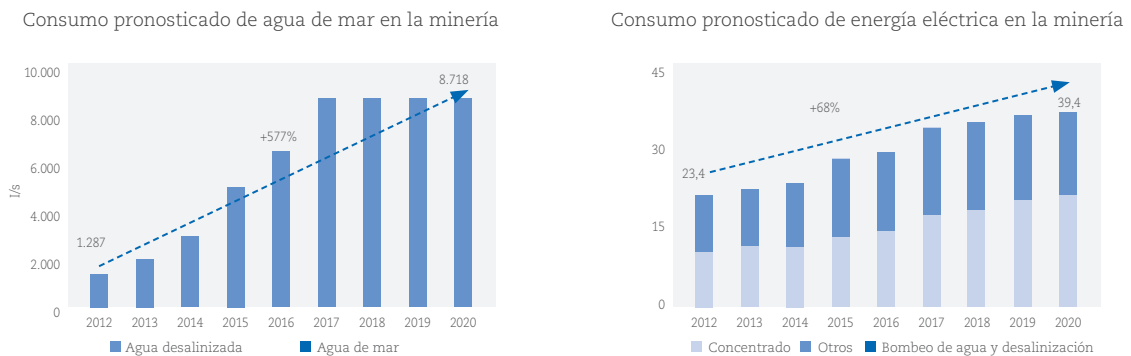
- Potencial de empleo. La actividad minera tiene fuertes efectos secundarios en el empleo. Se estima que se crean tres trabajos indirectos por cada trabajo directo en el sector minero. Esto implica que un octavo de la fuerza laboral de Chile depende de manera directa o indirecta de la minería, lo que tiene efectos importantes en el empleo para las regiones rurales.
- Potencial de sueldos. Es la actividad que paga mejores sueldos. Mientras el promedio de los sueldos chilenos es de USD 1.100, los sueldos en el sector minero son más del doble, llevando a mayores sueldos promedio en las regiones rurales de minería intensiva.
- Oportunidades de emprendimiento en comunidades locales al ayudar a grupos de emprendedores locales a convertirse en proveedores de bienes y servicios para las empresas mineras.
- Provisión de servicios públicos en áreas rurales. Las actividades mineras contribuyen en el ámbito social (educación, salud) y mejoran la infraestructura en las áreas rurales.

Las áreas rurales deberían beneficiarse más de las actividades mineras. Si bien el gobierno nacional administra los impuestos de la industria minera para captar royalties por el consumo de un recurso agotable, parece haber escaso foco en el uso de estos ingresos para proporcionar actividades económicas alternativas en las áreas mineras en preparación para el momento en que los yacimientos se agoten. De hecho, existe poca conciencia de la necesidad de brindar compensaciones por las externalidades ambientales y sociales negativas provocadas por las actividades mineras en las localidades rurales con

minería intensiva o de prepararse para posibles riesgos presentados por el agotamiento del recurso y la necesidad de reorientar la base económica de un pueblo, un área o una región.

Una mayor coordinación podría incrementar el potencial para resolver conflictos. La minería también es una actividad que consume gran cantidad de agua y energía y tiene la capacidad de pagar más por estos insumos que otros usuarios. Si bien esto puede ser visto como el funcionamiento de las fuerzas de mercado, existe claramente un conflicto con los esfuerzos actuales por promover la agricultura de pequeña escala. El acceso al agua es vital para las actividades mineras en el norte y para la producción agrícola en las regiones de las zonas centro y sur del país. Ambas actividades, a su vez, son importantes para el desarrollo económico. Más aun, existe el espacio para apoyar innovaciones de ahorro de energía y agua que al mismo tiempo podrían reducir este conflicto.

Figura 2.11. Consumo de agua y energía en la industria minera en Chile, 2012-2020



Fuente: Ministerio de Minería de Chile, 2012.

También existe el potencial de vincular a la minería con la energía renovable. La minería actualmente consume el 90% de la energía en las regiones del norte. La escasez de energía también está llevando al sector minero a explorar fuentes de energía renovable, particularmente solar, como una forma de incrementar la disponibilidad local de electricidad sin mayores inversiones en líneas de transmisión. La energía solar también puede ser usada para procesar calor en las operaciones de refinería. Los problemas de almacenamiento están siendo abordados mediante investigación sobre la posibilidad de utilizar tanques de sales derretidas o plantas hidroeléctricas de almacenamiento por bombeo cerca de la costa.

En resumen, la minería no es considerada una economía rural, pero tiene un fuerte impacto sobre las actividades rurales. Por lo tanto, hay una necesidad de generar un cambio cultural para asegurar que las actividades mineras estén más integradas a las actividades rurales. El sector minero enfrenta escasez de agua y energía eléctrica. Esto requiere coordinar las necesidades de este sector con otras áreas de políticas. Las actividades mineras producen externalidades negativas para una serie de comunidades rurales. Es necesario tener un marco que internalice mejor y asuma estas externalidades negativas. Las políticas rurales modernas pueden ayudar al promover un diálogo top-down con las comunidades locales, particularmente aquellas que se enfrentan a desplazamientos o sufren por las externalidades negativas.

Turismo

El turismo es una industria de rápido crecimiento en Chile. Se estima que el turismo aporta el 3,2% del PIB y aproximadamente el 3,7% del empleo total (Gobierno de Chile, 2012). Esto está un poco por debajo del promedio para la OCDE (4,2% del PIB y 5,4% del empleo). Sin embargo, el sector turístico en Chile ha experimentado un fuerte crecimiento durante los últimos años. Las llegadas internacionales incrementaron, en promedio, a razón del 5,2% anual entre 2006 y 2010, alcanzando 2,8 millones de

visitantes en 2010. Los ingresos por el turismo internacional, expresados en dólares de Estados Unidos, también aumentaron a un promedio de 7,4% anual entre 2004 y 2010 (OCDE, 2012b). El objetivo de Chile es continuar fortaleciendo este sector, aumentando su peso en la economía hasta llegar al 6% del PIB al 2020.

El turismo en Chile se basa mayoritariamente en la naturaleza y el paisaje. Si bien Santiago es el principal punto de entrada a Chile, pocos turistas vienen a Chile atraídos por Santiago. De los diez principales atractivos turísticos de Chile, sólo uno de ellos, Valparaíso, se ubica en un área urbana. El resto se encuentra en áreas rurales. La diversidad y riqueza de los paisajes y la naturaleza de Chile hacen que el país sea un destino atractivo para el turismo basado en la naturaleza, el ecoturismo y el turismo de aventura. Como ejemplo, se puede mencionar que Chile tiene más de 139 volcanes activos, más de 24.000 glaciares, grandes extensiones de bosque nativo (incluyendo puntos calientes –hotspots- de biodiversidad como los bosques templados lluviosos valdivianos), y el desierto más árido del mundo (el Desierto de Atacama).

El turismo representa importantes oportunidades de desarrollo para las áreas rurales. El turismo en Chile se basa en actividades activas (por ejemplo, viajes de aventura, esquí o deportes de escalada) o pasivas (por ejemplo, observación de aves o visitas de lugares con gran belleza escénica). En ambos casos, hay considerables oportunidades de ingresos para los lugares rurales. Cada vez más, los turistas nacionales y extranjeros buscan oportunidades para alojarse en localidades rurales y tener un mayor contacto con el lugar, la cultura y sus habitantes.

El turismo rural se ha expandido rápidamente en muchos países de la OCDE, incluyendo Austria, Italia y España. En el caso de Chile, dado que los atractivos turísticos están ubicados principalmente en áreas rurales, las oportunidades son más que evidentes. El turismo rural, por lo tanto, ofrece una gran oportunidad para diversificar las actividades económicas de las áreas rurales y ayudar a apoyar las economías rurales. El desarrollo de empresas turísticas en comunidades indígenas también ofrece una oportunidad tanto para diversificar fuentes de ingreso como para extender el conocimiento de su cultura entre los visitantes nacionales y extranjeros.

No obstante, existen algunos desafíos para que los habitantes rurales puedan tomar ventaja plenamente de la expansión turística. Los empresarios turísticos en áreas rurales tienden a constituir negocios familiares, a veces careciendo de las capacidades de negocio o de anunciar o promocionar sus empresas. El gobierno de Chile ha marcado dos prioridades dentro de su Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020: i) la mejora de las capacidades de los pequeños proveedores de turismo rural (algunos pequeños agricultores que tratan de diversificar sus actividades y economías) y ii) la calidad de los servicios de turismo rural (Cuadro 2.9).

Para lograr esto, se ofrecerá capacitación en áreas tales como servicio al cliente, cursos para guías de turismo, sostenibilidad o patrimonio cultural. La estrategia promoverá las asociaciones de pequeños empresarios, con la finalidad de mejorar las capacidades de los proveedores de pequeña escala. Ésta es una excelente iniciativa que contará con la colaboración de diferentes servicios públicos, incluyendo a INDAP y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR). Está apoyada, además, por otras iniciativas, como el programa de turismo rural de INDAP, que ofrece apoyo a pequeños agricultores que quieren diversificar sus actividades en el sector turístico. Esta iniciativa, si es ampliamente sostenida con apoyo y recursos institucionales, podría tener un impacto en el fomento de la diversificación de los ingresos rurales y en hacer que los habitantes rurales participen del crecimiento y éxito del desarrollo turístico en Chile.

No existe suficiente participación de múltiples actores involucrados. Si bien existe una Estrategia Nacional de Turismo elaborada por el gobierno central, los aportes y visiones de los actores involucrados locales no fueron plenamente considerados en su formulación. Más aun, la implementación de la política no es equivalente en todas las regiones chilenas, debido a que depende de la capacidad y las iniciativas de los intendentes regionales. Por ejemplo, en la Región de la Araucanía, el intendente implementó exitosamente cinco planes maestros de turismo en una serie de comunidades mapuches. La Región de O'Higgins también tiene su propia estrategia para el turismo.

Cuadro 2.9. La gobernanza del turismo en Chile y la Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020

El turismo depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Dentro del ministerio, existe una Subsecretaría de Turismo que está a cargo de las estrategias y políticas del turismo nacional. Al mismo tiempo, el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) ha sido establecido como el servicio público a cargo de la implementación de estas políticas. La Oficina Nacional de SERNATUR se encuentra en Santiago, pero tiene un director regional en todas las regiones del país con la responsabilidad de desarrollar la industria turística a nivel regional y también existen representantes locales en algunas localidades o territorios turísticos tales como San Pedro de Atacama, Isla de Pascua, Chiloé o Puerto Natales.

Un Comité Ministerial también ha sido creado para asegurar el correcto nivel de coordinación y para mejorar la eficiencia al interior del gobierno. Este comité está compuesto por siete ministerios: Economía, Fomento y Turismo; Cultura; Obras Públicas; Agricultura; Bienes Nacionales; Vivienda y Urbanismo y Medio Ambiente. Además, cada año, son elegidas siete asociaciones de la industria para participar en el Consejo Consultivo de Promoción Turística, que también involucra a siete instituciones gubernamentales. Este Consejo está a cargo de desarrollar las estrategias promocionales.

Como parte de los esfuerzos del gobierno por promover el desarrollo del turismo en Chile, se lanzó una estrategia a largo plazo en enero de 2012, la Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020. Esta estrategia fue producida por la Subsecretaría de Turismo con aportes de los sectores público y privado. Hay cinco “pilares” en la Estrategia Nacional de Turismo: promoción, inversión y desarrollo competitivo, sostenibilidad, calidad y capital humano e investigación de mercado. Cada uno de ellos tiene un grupo de trabajo con el sector privado para desarrollar políticas y estrategias. Los principales objetivos de esta estrategia son:

- Incrementar la importancia del turismo en la economía nacional, logrando que la contribución del turismo al PIB suba desde 3,2% hasta 6% al 2020.
- Crear 40.000 nuevos trabajos directos y 160.000 nuevos trabajos indirectos al 2020, promoviendo la creación de pequeñas y medianas empresas, especialmente en regiones.
- Llegar a los 4 millones de turistas extranjeros al 2014 y a los 5,4 millones al 2020, aumentando el gasto promedio por turista en 50% entre 2012 y 2020.

Fuentes: Gobierno de Chile (2012), Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020, Santiago; OCDE (2012), OECD Tourism Trends and Policies 2012, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2012-en>.

Para poder concentrar el impacto de la acción pública donde sea necesario, un reciente decreto nacional regula la posibilidad de determinar zonas de interés turístico (ZOIT) en el territorio de una o varias comunas. Cualquier ZOIT puede desarrollar un plan de acción para el turismo, creando una empresa administradora formada por empresarios del área y el gobierno local. Cada uno de estos planes debe ser aprobado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Estas entidades siguen la filosofía conocida como “organizaciones gestoras de destinos” y sintonizan bien con el enfoque de desarrollo local, apuntando a una acción comandada desde los territorios y protagonizada por las comunidades como actores principales.

Existe un potencial para ligar más el turismo a otros sectores. Chile está invirtiendo en turismo sostenible que combina a la industria turística con la protección del medio ambiente. El turismo en parques nacionales y áreas protegidas naturales y el ecoturismo se expanden rápidamente. Esto ofrece otro atractivo que puede igualar las inversiones actuales del sector privado en esquí y turismo aventura. Durante el período entre 2000 y 2012, la cantidad de visitantes a áreas protegidas naturales llegó al doble,

desde aproximadamente 1 millón en 2000 hasta más de 2 millones en 2012 (CONAF, 2013). Los recursos para proteger estas áreas –por ejemplo, guardaparques- han incrementado en los últimos años. Sin embargo, recientes incendios forestales, incluyendo el desastre reciente en el Parque Nacional Torres del Paine, hacen surgir preocupaciones en cuanto a hacer o no una inversión mayor en la protección de sitios y parques naturales. Por lo tanto, existe una necesidad de abordar el turismo de manera más sostenible. Si bien las áreas protegidas son una fuente importante de atracción para el turismo, éste debe respetar que la meta principal de la designación de las áreas protegidas es la preservación de la diversidad biológica. Una política de desarrollo rural moderna puede ayudar en este ámbito a través de su enfoque impulsado por la inversión y la participación con múltiples actores involucrados, particularmente incluyendo a los actores locales y su pilar ambiental.

La rica diversidad biológica y los ambientes naturales y culturales únicos de Chile forman la base para expandir el turismo y los servicios recreacionales pero también presentan el desafío de la sostenibilidad. Los turistas, particularmente los internacionales, vienen al país en busca de su medio ambiente y naturaleza rica, relativamente intacta. Esto es lo que hace de Chile un destino atractivo y lo que lo diferencia de otros destinos turísticos.

Por lo tanto, la preservación de la naturaleza, bosques y paisajes para evitar la degradación, sobreexplotación y urbanización es clave para la sostenibilidad a largo plazo del sector. A medida que se desarrolla el sector turístico, también aumentarán los desafíos por preservar su diversidad biológica y paisajes. Se hace crucial la provisión de servicios turísticos de alta calidad que sean apropiados para la capacidad de carga del medio ambiente. Al mismo tiempo, una política rural moderna puede mejorar el diálogo y la coordinación de las actividades turísticas con las políticas para el medio ambiente, el agua, la agricultura, la silvicultura y la minería.

Finalmente, existen oportunidades no exploradas para involucrar aún más a la población local en el desarrollo de productos turísticos innovadores, sobre la base de la cultura y tradiciones locales o productos alimenticios locales (por ejemplo, miel de bosque nativo, productos dietéticos o saludables de algas), que pueden constituir un buen complemento a la promoción del turismo y ofrecer un abastecimiento de productos turísticos diferenciados. Las actividades turísticas pueden incrementar el atractivo y la visibilidad de localidades remotas y puede ser una industria importante para el empleo y para aumentar los ingresos.

Energía, incluyendo la energía renovable

El sector energético de Chile tiene características distintivas (OCDE/IEA, 2009) presentando desafíos para la producción y distribución de energía:

- En primer lugar, a diferencia de muchos de sus países vecinos, Chile tiene fuentes de energía fósil limitadas. Sin embargo, los combustibles fósiles constituyen casi el 80% del abastecimiento total de energía primaria. Como resultado, Chile importa casi el 75% de su energía primaria en sus formas de petróleo, gas y carbón.
- En segundo lugar, la geografía única de Chile -4.300 km de largo y un ancho promedio de 177 km- posee una variedad de climas y geografía (variando desde el desierto más árido del mundo en el norte hasta los fiordos y glaciares en el sur) y la alta concentración de la población en la Región Metropolitana presenta grandes desafíos para la producción y distribución de energía (ver Capítulo 1).
- En tercer lugar, la economía de Chile está altamente especializada en productos primarios, particularmente el cobre, que requieren una gran cantidad de energía (por ejemplo, los grandes clientes industriales, principalmente empresas mineras, consumen cerca del 90% de la electricidad del Sistema Interconectado del Norte Grande –SING- que abarca aproximadamente un tercio de la capacidad instalada total del país).

Si bien Chile tiene una gran cantidad de potencial no desarrollado para la expansión de proyectos hidroeléctricos de gran escala, su desarrollo puede tener efectos secundarios. En particular, los grandes desarrollos planificados para el sur del país podrían tener impactos ambientales importantes, haciendo

que sea crucial el tipo de evaluación económica y ambiental amplia que aplica el Gobierno de Chile. Estos efectos incluyen una nueva capacidad de transmisión que conectaría la generación en el sur con las partes del norte y centro del país, donde actualmente se demanda la mayor cantidad de energía en las grandes ciudades y en actividades mineras intensivas. En el norte de Chile, las necesidades energéticas se están expandiendo por el sector minero, creando una demanda por mayor capacidad de generación. Estos desarrollos a gran escala pueden entrar en conflicto con la preservación de áreas protegidas y ecosistemas, así como con el desarrollo de actividades económicas alternativas como el ecoturismo. Además, debido a que Chile es un país largo y angosto, los costos de transmisión juegan un rol importante en los costos de la electricidad distribuida. Esto refleja la gran distancia y el difícil terreno al momento de desarrollar líneas de transmisión. La situación indica los méritos de considerar de qué manera las políticas de un sector afectan a otros sectores en áreas rurales.

- El potencial para la energía renovable en Chile es diverso y sustancial, gracias a las condiciones geográficas y naturales únicas del país:
- Las hidroeléctricas de gran y pequeña escala son, y seguirán siendo, un componente significativo de su matriz energética.
- Los fuertes vientos en todo el país hacen que el viento sea otra fuente atractiva de energía.
- Chile tiene el 10% de los volcanes activos del mundo, que ofrecen un abundante potencial para la energía geotérmica.
- El norte del país es rico en energía solar y geotérmica.
- Finalmente, Chile tiene más de 4.000 kilómetros de costa y, posiblemente, el mayor potencial para energía del mar y de olas (undimotriz) que cualquier otro país en el mundo (OCDE/IEA, 2009).

Chile tiene una larga historia de desarrollo de recursos de energía renovable, específicamente la energía hidroeléctrica. En años recientes, Chile ha hecho esfuerzos por desarrollar recursos de “energía renovable no convencionales”, que se refiere a las energías renovables pero excluye a las grandes plantas hidroeléctricas. El estado actual de desarrollo en este ámbito es limitado. El Gobierno de Chile ha identificado a los recursos de energía renovable como un elemento clave para su seguridad energética y su diversificación eléctrica. La mayor inversión en proyectos de energía renovable ha sido promovida por las modificaciones de 2005 a la ley de 1982, la promulgación en 2008 de una ley específica para fomentar el desarrollo de energías renovables no convencionales y diversos incentivos ofrecidos por la CORFO (OCDE/IEA, 2009). El 14 de octubre de 2013, se promulgó una ley adicional para promover las energías renovables no convencionales. Esta ley establece que al año 2025, el 20% de la energía comercializada debería obtenerse de recursos renovables no convencionales. Esto es el doble de la meta originalmente establecida en la ley de 2008.

Entre 2009 y 2013, se han realizado esfuerzos por fomentar el uso de fuentes de energía no convencionales. Debido a que la energía renovable se ubica en las áreas rurales, el establecimiento y la implementación de políticas de energía renovable son elementos importantes para el desarrollo rural. Un informe reciente basado en 16 casos de estudio identifica una serie de áreas clave para mejorar los beneficios de la energía renovable para el desarrollo rural (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10. Vinculando la energía renovable al desarrollo rural

La energía renovable (ER) está cada vez más siendo promovida como una nueva fuente potencialmente significativa de creación de empleo en los países de la OCDE, al mismo tiempo que se abordan inquietudes respecto a la seguridad energética y el cambio climático. En muchos países miembros, los gobiernos han invertido grandes cantidades de dinero público para apoyar el desarrollo de la ER y están demandando que grandes cantidades de ella sean vendidas por los abastecedores de energía. ¿Pero cuáles son los impactos económicos de estas políticas en las regiones rurales donde se hacen las instalaciones? ¿De qué manera puede la ER brindar el mayor beneficio a las regiones que la albergan? Éstas son algunas de las preguntas exploradas en un estudio reciente de la OCDE. A partir de los casos de estudio en 16 regiones dentro de 10 países, la investigación encontró que si bien la ER representa una oportunidad real para estimular el crecimiento económico en las comunidades rurales, sus beneficios en términos de desarrollo no son automáticos. Para poder aprovecharlos, se requiere un marco político complejo y flexible y una estrategia a largo plazo, además de una evaluación realista de las rentabilidades potenciales del desarrollo de la ER.

El informe contiene siete recomendaciones clave en cuanto a las políticas para echar a andar la energía renovable en las áreas rurales:

1. Las políticas que no consideran el espacio pueden reducir las oportunidades de ligar la ER al desarrollo rural. Demasiado a menudo, la ER se instala sin atención suficiente al entorno en el cual operarán los proyectos. Los criterios nacionales genéricos, que no ponen una atención particular a la idoneidad de las condiciones locales, reducen la posibilidad de integrar la ER al a las actividades productivo existentes (derrames).
 - Los subsidios públicos deberían tener la capacidad de ajustarse a la calidad de los recursos de ER disponibles a nivel local. El apoyo de la instalación de ER en fuentes de energía de baja capacidad, que pueden surgir cuando los incentivos que no consideran el espacio promueven ese tipo de desarrollo, puede tener como resultado una energía de alto costo y de cantidad limitada.
 - Los subsidios a la ER deberían tomar en consideración el costo actual de la energía a nivel regional. En general, la ER es más cara en el mercado que la energía convencional, pero existen regiones donde la desventaja de costo de ciertas alternativas renovables es relativamente baja o inexistente. En estas regiones, donde la energía convencional es relativamente cara, es mucho más fácil que la ER sea competitiva.
 - Los subsidios deberían ser limitados en su alcance y duración y no deberían ser usados como un medio para inducir la creación de proyectos de ER que están cerca de ser viables en el mercado. Si los subsidios son demasiado altos, tienden a fomentar proyectos de ER que están diseñados para captar la mayor cantidad de subsidio. Este tipo de comportamiento de búsqueda de rentas puede llevar a una energía de alto costo que sólo será viable en la medida que se mantengan los altos niveles de subsidio.
 - Los subsidios a la ER a menudo afectan los precios relativos a nivel regional de manera involuntaria y a veces no deseada y pueden intensificar la competencia por los recursos naturales y otros insumos. Los grandes subsidios a la ER pueden tener un impacto negativo sobre el uso de suelo y desplazar a las actividades agrícolas, particularmente si no consideran el territorio. Más aun, los cambios estructurales que sucedan pueden resultar insostenibles a medida que se va eliminando el subsidio y también pueden ser caros de revertir. En la misma línea, las instalaciones de ER pueden afectar los atractivos de paisaje, teniendo un impacto negativo sobre el turismo y el atractivo general de la región. Los subsidios igualmente pueden provocar que la ER requiera insumos cuyo costo de oportunidad sea alto para su uso actual.

2. Los factores multiplicadores del empleo asociados con el desarrollo de la ER son más altos mientras más inserta esté la ER en la economía local. La narrativa que presenta a la ER como la panacea para la creación de empleo no se refleja en la realidad. La ER es, en muchas instancias, una actividad que requiere gran cantidad de capital y la energía en general representa una pequeña proporción del empleo en las economías regionales. Debido a que la mano de obra, al igual que el capital, es un costo de producción, los esfuerzos por incrementar ya sea el empleo directo o indirecto a través de subsidios u otras intervenciones de política aumentarán el costo de la energía que se produzca. Se obtienen mejores resultados en términos de creación de empleo cuando la ER no es una actividad solitaria, sino que está integrada dentro de cadenas de suministro más grandes dentro de las economías rurales, tales como la agricultura, la silvicultura, las manufacturas tradicionales y el turismo verde.
3. No existe la ventaja de ser el primero en la adopción de tecnologías que están evolucionando rápidamente. Las tecnologías más nuevas serán, casi con certeza, más eficientes y tendrán costos menores por unidad producida. Cuando una tecnología se hace madura, sus costos unitarios tienen tendencia a bajar y a estabilizarse con el tiempo, haciendo que las inversiones sean menos riesgosas. Los esfuerzos por crear capacidad manufacturera local para futuras exportaciones pueden aumentar el costo de la energía instalada local y aun así fallar en la generación de futuras ventas de sus componentes, porque las empresas locales tienen costos más altos de producción y pueden rápidamente ser sobrepasadas por competidores que entran más tarde al mercado.
4. La ER debería estar integrada dentro de un marco energético que facilite el despacho y la integración a la red. La política debería tener en cuenta las tecnologías de soporte para las fuentes energéticas intermitentes. La ER debería estar ligada a las grandes hidroeléctricas o a fuentes convencionales para reducir los costos operacionales.
5. La energía de calefacción es una oportunidad no explorada para las ER. La calefacción renovable es ignorada sistemáticamente por las políticas de ER, pese a que es la más competitiva ante las fuentes convencionales. La conversión directa de una fuente de energía renovable en calor involucra una transformación relativamente barata y, en muchos casos, reemplaza a una fuente de energía fósil de relativamente alto costo.
6. La ER debería ser instalada teniendo en consideración la infraestructura de transmisión. En varias regiones, la capacidad de instalar la ER está restringida por limitaciones de la red; sin embargo, no existen incentivos para mejorar la infraestructura de transmisión. En las regiones donde se debe crear capacidad nueva –como líneas de transmisión eléctrica, tuberías, líneas ferroviarias- éstas se agregan a los costos de capital asociados a un proyecto. En las regiones más remotas, el costo de la infraestructura de transporte puede ser mucho más grande que el costo del proyecto de ER.
7. La aceptación social local es crucial y debería ser apoyada por la política de ER. La oposición local podría demorar la construcción y aumentar la dificultad de esfuerzos posteriores por introducir proyectos de ER tanto en esa región como en otros lugares. Todo proyecto de ER tiene impactos adversos en la comunidad en la que se ubica. Si la comunidad ve beneficios locales netos del proyecto y participa en el proceso, podría aún estar dispuesta a apoyar su desarrollo. Éste es uno de los principales inconvenientes de los incentivos que no consideran el espacio, ya que a menudo son percibidos como una iniciativa en beneficio de desarrolladores foráneos mientras las comunidades cargan con el impacto local adverso.

Fuente: OCDE (2012), Linking Renewable Energy to Rural Development, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>

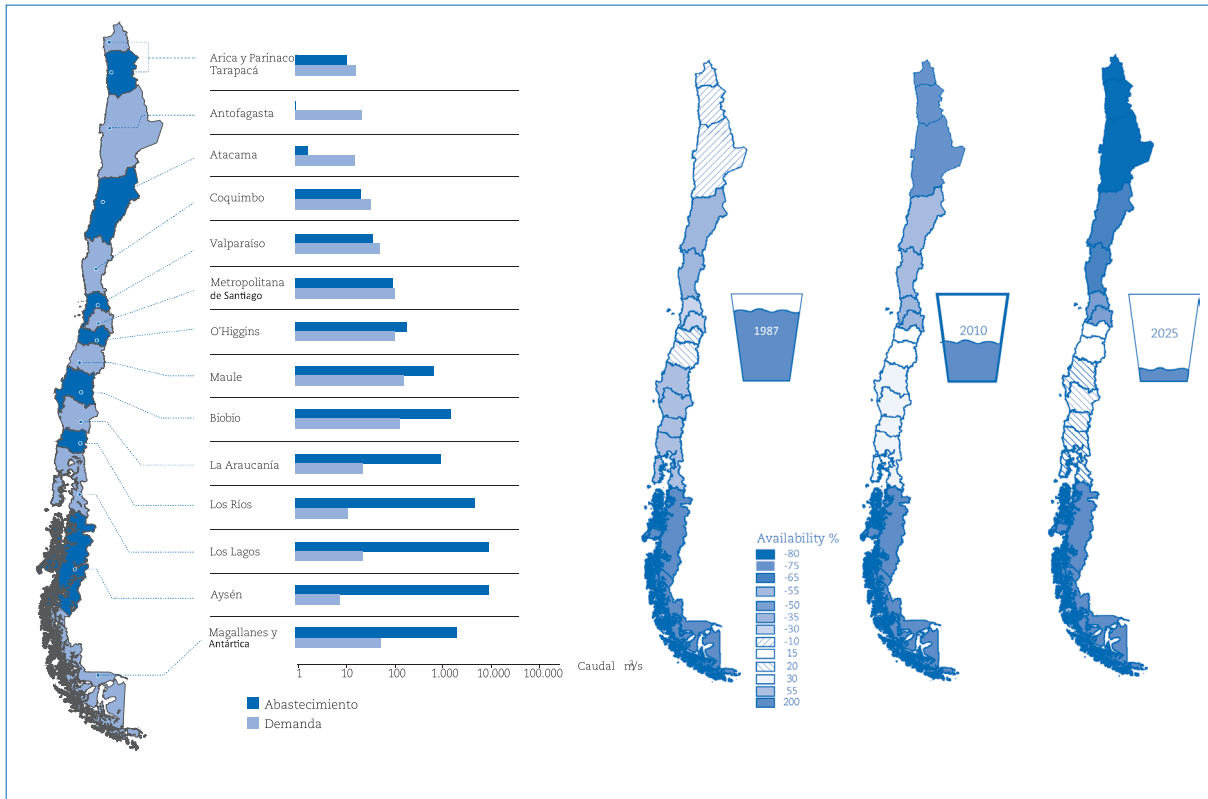
Agua

Durante las últimas décadas, la demanda de agua se ha incrementado en Chile. En consecuencia del período de crecimiento económico dinámico y de la alta especialización de la economía en sectores que requieren gran cantidad de agua, como la minería, la agricultura, la silvicultura y la acuicultura. Se espera que la demanda aumente aún más en el futuro. Se estima que el sector minero por sí solo incrementará su demanda en 45% al 2020 (Banco Mundial/Gobierno de Chile, 2013). La mayor demanda está concentrada geográficamente en las regiones de minería intensiva y en los centros urbanos, en contraste con el abastecimiento y la disponibilidad de agua, que se ubican principalmente en las regiones del sur (Figura 2.12). Esta creciente demanda presenta dos desafíos: combinar geográficamente el abastecimiento con la demanda y mantener la sostenibilidad del agua para el futuro. La Estrategia Nacional de Recursos Hídricos de Chile, lanzada en marzo de 2013 (actualizando la Política Nacional de Recursos Hídricos de 1999) prevé un conjunto de medidas para mitigar la escasez de agua para enfrentar el cambio climático.

El agua en Chile se distribuye a través de un sistema de derechos de propiedad. Esto genera desafíos sociales y ambientales, particularmente en las áreas rurales. El mercado de los derechos de agua (Cuadro 2.11) ha sido bastante efectivo para distribuir recursos hídricos según principios de mercado a las principales categorías de usuarios del agua y, en consecuencia, ha apoyado la expansión de algunos sectores económicos clave, tales como el sector minero, las actividades agrícolas orientadas a la exportación y la silvicultura. Sin embargo, existen algunas imperfecciones del mercado relacionadas con las asimetrías de información y la falta de transparencia del mercado. El sistema ha concentrado los derechos de agua en unos pocos actores involucrados, lo que ha acarreado problemas de accesibilidad al agua para grupos vulnerables como los pequeños agricultores y los pueblos originarios (Banco Mundial/Gobierno de Chile, 2013). Existen varias y distintas tensiones en este ámbito, incluyendo la distribución del agua entre la minería y la agricultura en el norte de Chile, la propiedad y el uso de los derechos “no consuntivos” por parte de los proyectos hidroeléctricos y una transacción limitada de derechos de agua al sur del río Biobío. La tensión generada por transar los derechos de agua entre la minería y las actividades agrícolas menoscaba el desarrollo económico sostenible. La legislación actual no fija el uso prioritario del agua potable por sobre los demás usos ni los mecanismos para considerar su uso estratégico en el país. Más aun, existen mecanismos y recursos insuficientes para regular la explotación insostenible de los recursos hídricos una vez que se han otorgado, lo que ha llevado a situaciones críticas para abastecer cuencas tales como la del Río Copiapó, donde ha habido una sobreexplotación de los recursos hídricos. En resumen, el modelo actual del mercado del agua presenta limitaciones para el manejo integral de los recursos hídricos.

No obstante, existen beneficios que no necesariamente son capturados en las transacciones de mercado a través del sistema de distribución de derechos de agua. Esto es lo que sucede con los usos ambientales o los servicios ecosistémicos del agua (por ejemplo, conservación de la diversidad biológica, el agua como fuente de turismo basado en la naturaleza o la pesca recreativa), al igual que con la energía hidroeléctrica. Las políticas basadas en el territorio o específicas para las regiones pueden ayudar a aliviar estas tensiones, debido a que la naturaleza de los problemas es bastante específica según las regiones y sectores. Como resultado, existe la necesidad de desarrollar más estudios acerca del balance hídrico de las cuencas.

Figura 2.12. Recursos hídricos disponibles en las regiones de Chile



Nota: Este mapa sólo tiene un propósito ilustrativo y está hecho sin perjuicio del estatus de o la soberanía sobre cualquier territorio cubierto en el mapa. Los mapas que se refieren a relaciones con los límites y fronteras de Chile, no comprometen en modo alguno al Estado de Chile, de acuerdo al Artículo 2, letra g del DFL 83 de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente de Chile.

La reforma de 2005 contribuyó a la transición hacia un nuevo régimen de derechos de agua, estableciendo que se debía retener una cantidad de agua suficiente cuando se otorgaran nuevos derechos de agua. También indicaba la necesidad de hacer un cálculo apropiado de la cantidad mínima de agua que se debía reservar con fines ecológicos. Pero persisten los desafíos en cuanto a la concentración monopólica de los derechos de agua y el acaparamiento especulativo, las multas insuficientes por derechos de aguas no utilizados que no estimulan su comercialización y los incentivos limitados para retener agua que permita salvaguardar la salud de los ecosistemas en caso de una distribución excesiva (OCDE, 2013d). Se deberían considerar mecanismos tales como volver a comprar o la pérdida de derechos de agua no utilizados para optimizar el uso del agua en áreas donde se ha hecho una distribución excesiva de derechos de agua, tal como lo demuestra la experiencia australiana.

El uso intensivo del agua también puede representar un desafío para la sostenibilidad y el medio ambiente a largo plazo para actividades como la minería, la agricultura y la silvicultura. Algunos ejemplos de esto son la contaminación del agua producida por la escorrentía agrícola y el uso intensivo de pesticidas (OCDE, 2008), la deforestación de recursos de bosque nativo con efectos adversos a mediano y largo plazo en la capacidad de retención de agua y su disponibilidad, particularmente en el sur del país (ver sección anterior sobre silvicultura).

Cuadro 2.11. El manejo del agua en Chile

El manejo del agua en Chile está regulado por un decreto nacional de 1981. Los derechos de agua son otorgados por el gobierno nacional a usuarios privados que los solicitan. Los derechos de acceso al agua fueron entregados sin costo y de por vida. En caso que exista más de una solicitud para la misma fuente de agua y no existan recursos para satisfacer todas las solicitudes, el derecho es otorgado por medio de un proceso de llamado a licitación. Finalmente, el derecho es comerciable, con la finalidad de asignar el derecho de acceso al agua a aquellas iniciativas que tengan mayor valor en el mercado. Uno de los principales objetivos fue la creación de un mercado del agua, que pudiera fijar de manera eficiente un precio que refleje el costo de oportunidad real del recurso. El sistema de derechos también debe tener la flexibilidad de adaptarse a la disponibilidad del recurso a corto y largo plazo, sin menoscabar el derecho de propiedad. Las reformas más importantes al Código de Aguas fueron introducidas en 2005 con el establecimiento de una restricción al caudal que fija un mínimo ecológico; por lo tanto, el Estado podría rechazar el otorgamiento de derechos con la finalidad de preservar valores ecológicos mínimos. Además, la reforma incluyó la posibilidad de crear reservas de agua bajo circunstancias excepcionales, la necesidad de justificar la solicitud de derechos de agua, una multa en caso que los derechos de agua no sean usados y la obligación de informar acerca de las transacciones de derechos de agua. Recientemente se han hecho algunas reformas para mejorar el manejo ambiental de los recursos y la eficiencia del sistema. También se han establecido regulaciones y reformas para mejorar el acceso social al agua (por ejemplo, para pequeños agricultores). Sin embargo, estas reformas no cambian los elementos básicos del modelo de otorgamiento y comercialización de derechos de aguas definidos en el código de 1981.

Fuente: Banco Mundial/Gobierno de Chile (2013).

En Chile existe una gran cantidad de servicios públicos centrales involucrados en el diseño, la implementación y el monitoreo de la política hídrica (Cuadro 2.12). Las políticas hídricas en el sector agrícola están diseñadas por dos ministerios separados con distintos intereses: el Ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección de Obras Hidráulicas (represas, riego, etc.) y su Dirección General de Aguas, y el Ministerio de Agricultura, a través de su Comisión Nacional de Riego, cuyos principales usuarios son los agricultores y organizaciones locales de riego, ambos actores con fuertes acciones de lobby. La amplia gama de servicios públicos involucrados y la falta de una clara delimitación de sus roles presenta importantes desafíos de coordinación (OCDE, Gobernanza del Agua en LAC, 2012). Al mismo tiempo, la alta centralización de la política para el manejo del agua hace que sea particularmente difícil ajustar la política a las necesidades particulares de las distintas regiones, integrar aspectos económicos, sociales y ambientales involucrados en el manejo del agua y obtener beneficios a partir de las complementariedades.

Mediante la creación de un comité interministerial en 2009, Chile ha dado pasos para coordinar mejor las políticas hídricas. El comité apunta a coordinar acciones entre los departamentos y servicios públicos involucrados en la Estrategia Nacional del Agua. También aconseja acerca de la planificación estratégica de la política del agua a largo plazo; hace propuestas para mecanismos, incentivos y garantías institucionales con vistas a la implementación de las políticas del agua en las áreas rurales y urbanas y adopta los acuerdos necesarios para la implementación de la estrategia nacional integral del agua. El comité es liderado y coordinado por el Ministerio de Obras Públicas y tiene representantes del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Minería, de la Comisión Nacional de Energía y de la Comisión Nacional de Medio Ambiente –actualmente Ministerio del Medio Ambiente- (OCDE, 2011b). La adopción de un enfoque más holístico es un avance positivo que debería ser potenciado mediante la introducción de flexibilidad en la política de modo que pueda responder mejor a las distintas necesidades y desafíos de las regiones, distribuir mejor la demanda y el abastecimiento a lo largo del territorio y equilibrar mejor lo económico con las metas sociales y ambientales. Un marco de política rural nacional podría contribuir a esto último.

Cuadro 2.12. Participación de instituciones públicas chilenas en la política hídrica

- El Ministerio de Salud es responsable de supervisar los estándares de calidad del agua y las regulaciones ambientales en el sector industrial.
- La Dirección General de Aguas (DGA) está a cargo de la administración y el manejo de los recursos hídricos para la sostenibilidad, el interés público y su distribución eficiente, además de la difusión de información. Según la Sección 299 del Código de Aguas, la DGA también tiene las funciones y atribuciones para planificar el desarrollo del recurso en fuentes naturales con la finalidad de hacer recomendaciones sobre su uso, investigar y medir el recurso, implementar políticas y vigilancia del agua en canales naturales y supervisar la operación de las organizaciones de usuarios del agua.
- La Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas brinda servicios de infraestructura para el riego, proporciona infraestructura para la exploración eficiente de los recursos hídricos y protege a las poblaciones de inundaciones y otros eventos extremos. Además, tiene como objetivo abastecer de agua potable a zonas rurales a través del Programa Agua Potable Rural. La Superintendencia de Servicios Sanitarios decide las tarifas para el agua potable y los servicios sanitarios. Para las concesiones, la Superintendencia trabaja con el proveedor del sector privado para asegurar la calidad del servicio y monitorea los sitios industriales que producen residuos líquidos.
- El Ministerio del Medio Ambiente trabaja de manera cercana con otros ministerios y servicios públicos para desarrollar leyes y criterios ambientales, particularmente sobre el manejo, uso y uso sostenible de los recursos naturales (incluyendo el agua). También desarrolla políticas, programas y acciones que establecen los criterios y medidas básicas, incluyendo las medidas preventivas para promover la recuperación y conservación del agua, los recursos genéticos, la flora y fauna, los hábitats, los paisajes, los ecosistemas y las áreas naturales.
- La Comisión Chilena del Cobre desarrolla, implementa y supervisa las políticas de explotación de los recursos naturales, incluyendo el manejo del agua en el sector minero.

Fuente: OCDE (2012), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174542-en>.

Mediante la creación de un comité interministerial en 2009, Chile ha tratado de avanzar para coordinar mejor las políticas hídricas. El comité tiene como objetivo de coordinar acciones entre los departamentos y agencias para enfrentar la sequía. El comité es liderado y coordinado por la Subsecretaría del Ministerio del Interior y cuenta con representantes del Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minería, la Comisión Nacional de Energía y el Ministerio del Medio Ambiente, (OCDE, Gobernanza del Agua en Países de la OCDE, 2011).

Medio ambiente

Salvaguardar la sostenibilidad ambiental es crucial para el desarrollo del país, particularmente la protección ambiental que es una fortaleza clave para sectores económicos en crecimiento como el turismo y para la subsistencia económica de las comunidades rurales. Como resultado, asegurar la sostenibilidad ambiental es una de las características clave de una economía rural moderna. Tal como se delineó en una reciente publicación de la OCDE (OCDE, 2011a), durante las últimas décadas, los desafíos ambientales en Chile han estado estrechamente ligados al rápido crecimiento económico liderado por las exportaciones. Si bien el desarrollo económico ha sido apoyado por sólidas políticas macroeconómicas, ha generado considerables presiones sobre los recursos naturales y la diversidad biológica, especialmente en sectores en auge, tales como la minería, la silvicultura y la acuicultura (OCDE, 2012a). La degradación ambiental del pasado ha contribuido a menoscabar las fuentes económicas tradicionales de las comunidades rurales y a impulsar la migración desde las áreas rurales hacia las urbanas.

Es necesario ponerle mayor énfasis a las interacciones entre la protección ambiental y el desarrollo rural. En el pasado, las políticas ambientales estaban muy influenciadas por preocupaciones por la salud humana en las principales ciudades del país (por ejemplo, en relación a la mala calidad del aire en la Región Metropolitana y en los alrededores de las fundiciones de cobre en el norte de Chile) y por las regulaciones comerciales internacionales (Chile exporta principalmente a países de la OCDE), pero probablemente pasaron por alto las interacciones entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo rural. Todos los sectores de la economía rural tienen un impacto sobre la sostenibilidad y algunos sectores, especialmente el turismo, dependen de una alta calidad ambiental para ser viables.

Desde la década de 1990, Chile ha avanzado en la implementación de políticas ambientales. Sin embargo, se requieren más esfuerzos para integrar la dimensión ambiental en sectores tales como la energía, la minería, la agricultura, la silvicultura, el transporte y el turismo (OCDE, 2011a). Los desafíos incluyen la importante reducción del bosque nativo, que implica una significativa pérdida de diversidad biológica y afecta la sostenibilidad económica de las áreas rurales (ver arriba), avanzar hacia un manejo sostenible del agua en el contexto de una creciente demanda para la agricultura y para las áreas urbanas, la sobreexplotación del ecosistema marino y los desafíos que crea para la pesca artesanal, la erosión y desertificación del suelo a nivel nacional, reducir aún más el impacto ambiental del sector minero y los altos costos ambientales para la producción de energía (Sotomayor, 2007; OCDE, 2008, 2011a).

La política rural puede tener un rol importante en la mayor integración de la dimensión ambiental en el desarrollo rural. Si bien la meta primordial de la política ambiental es la de proteger el medio ambiente, a menudo es posible alcanzar esta meta y al mismo tiempo permitir que se den funciones de desarrollo económico que sean ambientalmente apropiadas. Para que esto suceda, claramente debe haber más que una simple coordinación entre los actores; tiene que haber una comprensión clara acerca de qué acciones son aceptables y cuáles no. Tal como se mencionó anteriormente, la política rural podría proporcionar un foro para coordinar a los actores y para considerar la importancia de la sostenibilidad y la protección ambiental para el desarrollo rural. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad también podría tener un rol. Esta institución es una organización de alto nivel encabezada por el Ministerio del Medio Ambiente y compuesta por 11 ministerios, la mayoría de los cuales tiene una fuerte presencia rural.

La política de alto nivel tiene que traducirse a un nivel operacional porque las acciones que son aceptables en un lugar y su entorno pueden no ser aceptables en otro. Esto significa que las prohibiciones o los permisos totales para ciertas actividades podrían no ser la política correcta. En esta situación, si bien la política nacional puede fijar estándares generales para resultados, podría ser necesario tener en consideración la opinión del nivel local o regional, donde existe una mejor comprensión de las consecuencias reales de una decisión. Chile podría aprovechar la experiencia de la UE en este ámbito (Directiva 2000/60/EC) y también del reciente informe de la OCDE sobre gobernanza del agua que analiza cómo identificar y abordar brechas de gobernanza en el sector hídrico (OCDE, 2011b).

Manufacturas

El rol de las manufacturas en el Chile rural es difícil de determinar hoy en día debido a la actual definición de lo rural, que clasifica prácticamente a todos los asentamientos y cualquier territorio adyacente conectado como urbano. Más aun, el tratamiento de las manufacturas en los informes nacionales puede hacer la tarea todavía más complicada. En consecuencia, a partir de las estadísticas pareciera que las manufacturas en Chile son casi exclusivamente una industria urbana. No obstante, tal como se describió en el Capítulo 1, el tamaño y el peso de las manufacturas llegan a más del doble en la definición corregida; desde el 10% del total de las manufacturas según la definición actual hasta el 20% según la definición corregida.

Cuadro 2.13. Consejo de Ministros para la Sustentabilidad

El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura, de Hacienda, de Salud, de Economía, Fomento y Turismo, de Energía, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería y de Planificación. Es un cuerpo político que revisa y recomienda al Presidente de la República en toda materia concerniente a la política ambiental o a cualquiera de las políticas sectoriales con implicancias para el medio ambiente. El Consejo aconseja al Presidente acerca de lo siguiente:

- políticas para el uso sostenible de los recursos naturales para energía renovable
- los criterios de sostenibilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados
- la creación de áreas protegidas, incluyendo parques, reservas marinas, santuarios de la naturaleza y áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos
- identificación de políticas sectoriales que deben ser sometidas a una evaluación ambiental estratégica
- los criterios y mecanismos en virtud de los cuales se deberá efectuar la participación ciudadana sobre temas relacionados con impactos ambientales evaluaciones de impacto ambiental, según lo establecido en el artículo 26 (ley N° 19.300).
- recomendaciones sobre legislación y proyectos de ley que conciernen al medio ambiente, según lo establecido en el artículo 70 (ley N°19.300).

Sin embargo, en la realidad, prácticamente todas las transformaciones de primera etapa de productos primarios se realizan en las cercanías de donde se encuentran los recursos naturales. Esto significa que la mayor parte del procesamiento de primera etapa podría ser considerado como siendo parte de una industria rural bajo una definición más amplia de lo rural. Más allá del procesamiento de primera etapa, existen muchas empresas manufactureras de pequeña escala en Chile que producen principalmente para los mercados locales y, si éstas se ubican en pequeños asentamientos, también serían parte de la economía rural según una definición más típica de lo rural.

Aprovechando el potencial de las regiones rurales

Los sectores descritos en la sección previa tienen fuertes vínculos entre sí, incluyendo la competencia por mano de obra, tierras y otros insumos y la compra y venta entre ellos. El primer desafío clave, por lo tanto, es identificar de las posibles complementariedades entre distintas políticas y diseñar instrumentos específicos para promover las sinergias entre ellas (Cuadro 2.14). Para Chile, las rentabilidades de la complementariedad son posibles tanto a escala nacional como en los distintos niveles de gobierno. Esto último será explorado en más detalle en el Capítulo 3.

La adopción de aspectos de los enfoques “amplio y focalizado” para el desarrollo rural brinda una manera de romper el actual “enfoque de silo”, en el que los ministerios individuales se centran sólo en su responsabilidad limitada e ignoran los posibles efectos de derrame hacia otros sectores. La Tabla 2.4 ofrece una fotografía del potencial de desarrollo de una serie de sectores clave en el Chile rural. La Tabla muestra que la mayoría de estos sectores tienen el potencial de aumentar empleo, dispersarse geográficamente sobre un mayor territorio e innovar para mejorar su posición competitiva. Incluso los sectores como la agricultura y la pesca, donde se espera que decaiga el empleo, serán capaces de ser más productivos y más competitivos mediante la sustitución de capital por mano de obra. Otros sectores como la acuicultura, el procesamiento de alimentos, el turismo y las manufacturas, tienen la capacidad de expandirse en las tres dimensiones.

Cuadro 2.14. **Complementariedad de las políticas**

Las medidas tomadas a partir de las políticas a menudo generan externalidades, que pueden aumentar su efectividad si son usadas de manera apropiada. El concepto de las complementariedades de las políticas se refiere al impacto de reforzamiento mutuo de las distintas acciones sobre un determinado resultado de una política. Las políticas pueden ser complementarias porque apoyan el logro de una meta dada desde diferentes ángulos (como en el caso de la política para el desarrollo de la producción, la política de innovación y la política comercial, todas las cuales apoyan la competitividad de la industria nacional). De manera alternativa, una política en un ámbito puede reforzar el impacto de otra política.

La “dimensión temporal” o “secuencial” también es importante en la complementariedad de las políticas. Algunas políticas son mejor implementadas y planificadas estratégicamente de manera simultánea. Por ejemplo, las políticas de innovación, industria y comercio deberían estar sincronizadas para abordar el tema de la competitividad industrial desde todos los ángulos. Otras políticas aprovechan sus sinergias de forma secuencial. Por ejemplo, las inversiones que crean una infraestructura de banda ancha deben ser supervisadas con políticas específicas que apunten al acceso y la difusión de esos servicios a la población.

Las complementariedades entre políticas pueden ser “latentes” y pueden ser fomentadas por acuerdos de gobernanza específicos, por ejemplo, si existen mecanismos para coordinar acciones a nivel estatal, municipal y federal. De manera alternativa, pueden ser inducidas, mediante la combinación de diferentes políticas a través de esquemas condicionales o cuando las complementariedades son el resultado de la planificación estratégica. Las oportunidades de creación de empleo, por ejemplo, pueden estar ligadas a transferencias directas de efectivo para apoyar la inclusión de personas pobres en la producción, de modo que puedan evitar depender de los subsidios.

Las complementariedades de políticas también pueden ser espontáneas cuando aparecen como externalidades de las acciones independientes de ministerios o entidades que diseñan sus intervenciones o están ligadas a iniciativas existentes.

Tabla 2.4. **Oportunidades de desarrollo en los principales sectores económicos en Chile rural**

	Mayor empleo	Potencial para una expansión geográfica más amplia	Potencial para la innovación
Agricultura	–		++
Procesamiento agrícola	++	+	+
Pesca	–		+
Acuicultura	++	+	++
Silvicultura	+	+	+
Minería	+	++	+
Energía renovable	+	+	
Manufacturas	+++	++	++
Turismo	+++	++	

La Tabla 2.5 detalla estas áreas de oportunidad, enfocándose en las diez dimensiones del desarrollo rural moderno y en el modo en el que pueden ayudar a Chile a avanzar para aprovechar su potencial de crecimiento rural en una serie de sectores clave. Las filas de la Tabla corresponden a los diez elementos centrales de las políticas modernas de desarrollo rural y las columnas son los sectores. Cada celda identifica un tipo de acción específica que se podría tomar para mejorar la productividad y el nivel de resultados de su sector correspondiente. Tal como se identifica en la Tabla, las regiones rurales de Chile tienen potencial para crecer en una amplia gama de ámbitos. Estas sugerencias deben ser vistas como grandes marcos para crear políticas específicas que sean apropiadas para el contexto chileno.

Tabla 2.5. **Aprovechando el potencial de crecimiento en las regiones chilenas**

Atributos de la economía rural moderna	Agricultura y procesamiento agrícola	Turismo	Manufacturas	Pesca	Minería	Acuicultura	Energía renovable	Silvicultura
1. Innovación	Fortalecer el Sistema de investigación agrícola nacional y mejorar la extensión		Identificar oportunidades para satisfacer necesidades de productos de otros sectores rurales	Apoyar innovaciones que ayuden a sostener las poblaciones de peces en lugar de agotarlas	Apoyar innovaciones que ahorren energía y agua	Investigar para identificar nuevas especies y nuevos usos	Potencial para innovación	Explorar producción de bienes con mayor valor agregado, pulpa y potencial de energía renovable
2. Capital humano	Brindar capacitación técnica	Introducir programas de capacitación y educación para trabajadores del turismo			Capacitar a trabajadores, especialmente para ocupaciones que requieren habilidades intermedias			
3. Accesibilidad a infraestructura	Mejorar caminos y telecomunicaciones, además de los mercados locales		Mejorar caminos y telecomunicaciones			Brindar infraestructura para mejorar acceso al mercado	Asegurar que la línea de transmisión sea capaz de absorber la producción	
4. Creación y expansión de negocios	Integrar mejor la economía dual mediante habilidades y capacidad de pequeños agricultores	Apoyar el desarrollo de nuevos sitios y mejorar los sitios existentes	Apoyar las manufacturas de pequeña escala				Asegurar acceso equitativo a la red	
5. Competitividad	Identificar materias primas con fuerte potencial exportador	Permitir la competencia de operadores donde sea posible	Foco en mejorar la productividad	Mejorar la productividad			Evitar subsidios excesivos	
6. Diversidad económica	Vincular a la agricultura con otros sectores (turismo agrícola, ecoturismo)	Considerar el agroturismo especialmente donde la oferta cultural también es fuerte			Minimizar los impactos ambientales adversos	Vincular con otros sectores y minimizar los impactos ambientales adversos	Minimizar impactos negativos en el paisaje	Explorar vínculos con sector de energía renovable

Tabla 2.5. **Aprovechando el potencial de crecimiento en las regiones chilenas (cont.)**

Atributos de la economía rural moderna	Agricultura y procesamiento agrícola	Turismo	Manufacturas	Pesca	Minería	Acuicultura	Energía renovable	Silvicultura
7. Foco de la inversión	Contribuir a la sostenibilidad del turismo		Exigir planes de negocios fuertes como prerequisite para recibir apoyo	Evitar subsidios que fomentan la pesca excesiva				
8. Coordinación de múltiples actores involucrados de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo	La red de INDAP puede mejorar la coordinación vertical y la participación local	Ayudar con metas sostenibles mediante la participación de múltiples actores involucrados			Mayor coordinación podría reducir conflictos con recursos escasos (agua, energía)		Aceptación local es crucial y debería ser apoyada por la energía renovable	Coordinar a una serie de instituciones en la silvicultura que están desconectadas
9. Vínculos entre lo urbano y lo rural	Promover mejor el turismo rural en las ciudades. Explorar paquetes de turismo urbano-rural.	Explorar la integración del turismo rural y el urbano				Mejores lazos pueden transmitir conocimiento y experiencia de negocios		
10 Foco en la sostenibilidad y el medio ambiente	Ampliar la labranza de conservación y las tecnologías de riego que ahorren agua	Promover el ecoturismo y asegurar que el turismo de aventura tenga un bajo impacto			Reducir impacto ambiental de extracción y procesamiento	Asegurar prácticas productivas que minimicen los impactos adversos sobre la vida silvestre	Reducir impactos de hidroeléctricas de gran escala y grandes líneas de transmisión	Proteger las especies nativas y manejar la cosecha de madera para mantener el medio ambiente

Pero esta expansión no está asegurada. Una reciente publicación de la OCDE (OCDE, 2012a) concluye que se requiere apoyo político e institucional efectivo para aprovechar el potencial de crecimiento de las regiones rurales. Si bien el Chile rural tiene un gran potencial de crecimiento, actualmente tiene muchas carencias en estas dos áreas clave –marco político y mecanismos de implementación- orientadas a las áreas rurales. La siguiente sección y el Capítulo 3 brindarán sugerencias para avanzar en estas dos áreas clave para Chile.

Políticas de uso de suelo

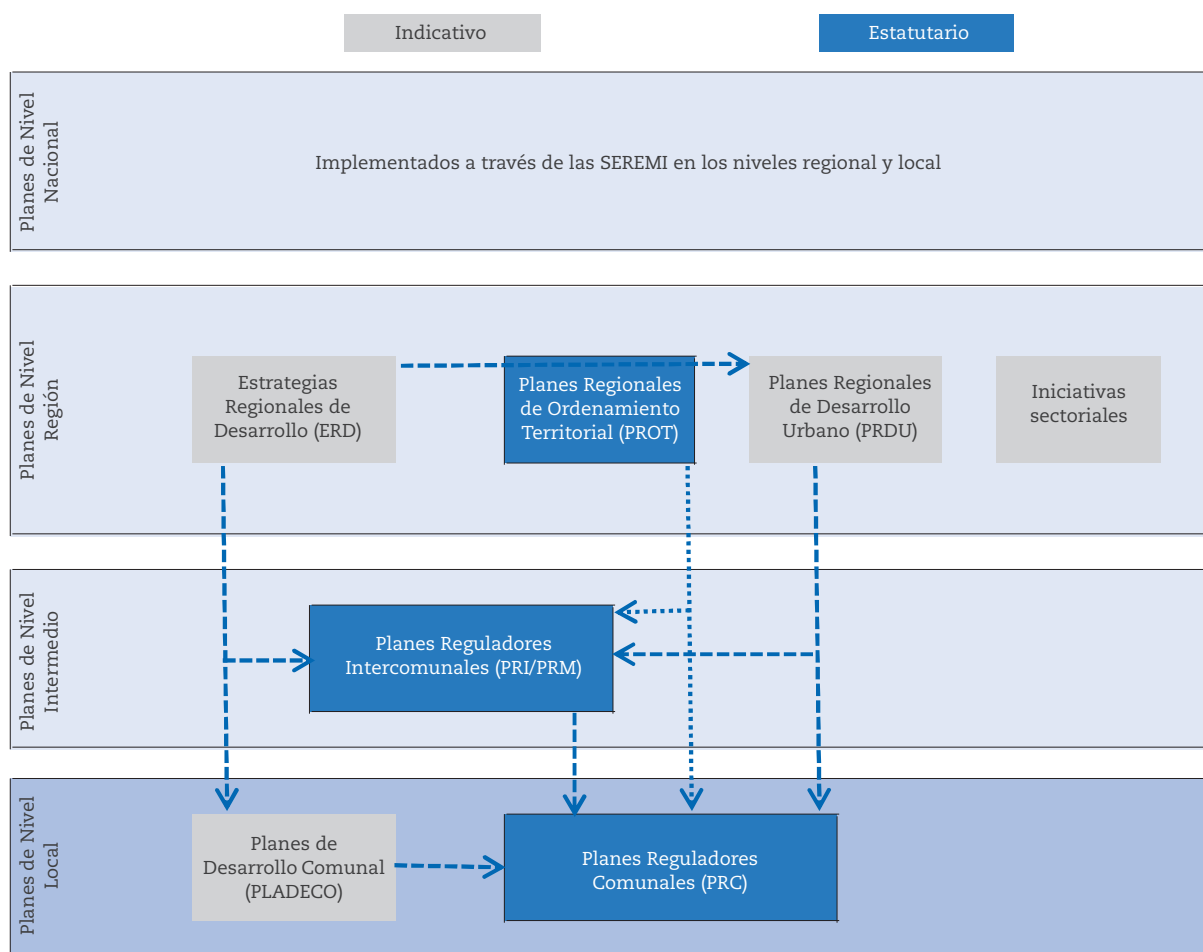
La actual política de uso de suelo de Chile crea una barrera distintiva entre la planificación rural y urbana sobre la base del establecimiento de una frontera imaginaria –el límite urbano– que no corresponde a las realidades funcionales (ver Cuadro abajo). Esto crea un gran impedimento para la planificación coordinada, especialmente donde se intersectan los territorios rurales y urbanos. En este contexto, hay varios problemas relacionados con la sobrecarga de caminos regionales y la congestión en áreas de transición¹ (rural-urbana). Si bien esta barrera podría ser manejable bajo la actual definición de lo rural que minimiza el territorio rural, sería mucho más significativa según una definición de lo rural que amplíe el territorio rural. Lo que falta es un panorama regional que pueda brindar un marco tanto para contar con planes de uso de suelo más específicos en áreas urbanas y rurales, una estructura para la planificación integral del transporte y la coordinación de planes de manejo ambiental y de planes de desarrollo económico donde impacten el uso de suelo.

El actual Plan Regulador Intercomunal (PRI) ha avanzado en este ámbito con el establecimiento de 18 PRI en ejecución (8 están siendo actualizados y 20 están siendo formulados). No obstante, se requiere una integración más profunda que explore las sinergias e integre mejor a nivel local el portafolio de políticas formado por la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDRe), la Política Nacional de Conservación de la Biodiversidad (PNCB), el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC)¹ y la próxima Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR).

El reciente lanzamiento de Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) 2 apunta a esta meta y ofrece otra posibilidad de mejorar la coherencia entre la planificación económica y espacial a nivel regional. Su meta principal es dar una dimensión espacial a la implementación de los objetivos de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Los PROT también pretenden abordar temas relacionados con el desarrollo urbano y el manejo de cuencas hidrográficas y áreas costeras, cuya implementación requiere la cooperación intersectorial y el aporte municipal. Estos son desarrollados por los gobiernos regionales consultando con las municipalidades de la región y deberían descender desde las ERD.

Pese a estos esfuerzos, existe potencial para una mayor coherencia en los niveles regional y local, debido a que los vínculos entre las herramientas de uso de suelo (por ejemplo, los PROT y los Planes Reguladores) y los instrumentos de manejo y desarrollo (por ejemplo, las ERD y los PLADECO) son todavía débiles (ver Figura 2.13). Un desafío que se enfrentará al avanzar será asegurar que las iniciativas sectoriales y los planes estatutarios (por ejemplo, los Planes Reguladores) y los planes de manejo/desarrollo (por ejemplo PLADECO o ERD) estén ligados a estrategias urbanas y rurales más amplias. La definición corregida propuesta en el Capítulo 1 que define áreas con vínculos urbanos y rurales puede ayudar en esta tarea.

Figura 2.13. Jerarquía actual de la planificación urbana en Chile



Nota: Los PROT están diseñados para apoyar la realización de las ERD y descender desde ellas. Si bien los PROT y los PRDU están siendo usados actualmente, no es el caso de todas las regiones, debido a que los PRDU están siendo eliminados gradualmente y reemplazados por los PROT. Los Planes Reguladores (PR) están hechos para delegar desde el PLADECO, pero su relación no ha sido plenamente elaborada aún, debido a que muchos planes reguladores estaban en operaciones previo a la introducción de los PLADECO. Este tema será resuelto a medida que se elaboran los nuevos PR. Las ERD deberían ayudar a orientar a las municipalidades en la formulación de su PLADECO y los PROT deberán contribuir al diseño de los PR.

Fuente: OCDE (2013), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

Bajo la actual estructura, las zonas establecidas tienden a ser estáticas y volverse obsoletas con mayor rapidez que la renovación o actualización de los PR. Actualmente el proceso de aprobación de un PRC tiene un promedio de siete años y a menudo los planes ya están obsoletos al momento de ser aprobados. Otra deficiencia proviene del hecho que las fronteras urbanas permiten el desarrollo fuera del perímetro urbano establecido sin garantizar adecuadamente los servicios para esos desarrollos. Los instrumentos de política que podrían abordar estos desafíos, tales como una zonificación flexible o de uso mixto y el desarrollo de los vacíos urbanos, que ya están incluidos en las regulaciones nacionales en Chile pero podrían ser más efectivos, estar más ampliamente disponibles (OCDE, 2013) y adaptarse mejor a las realidades de las áreas mixtas (urbanas y rurales).

Las políticas de uso de suelo también pueden abordar mejor la vulnerabilidad de las áreas rurales a los riesgos de desastres naturales. Actualmente, las normas de planificación nacional no prohíben la construcción en zonas de riesgo de desastres naturales, sino que permiten a cada municipalidad decidir los usos de las tierras disponibles y las condiciones para el desarrollo en esas zonas. Esto tiene como resultado un enfoque fragmentado para la planificación del riesgo de desastres naturales. La designación de zonas de riesgo de desastres naturales debería ser determinada a nivel nacional, con un mecanismo de implementación adecuado a nivel local, de modo que las municipalidades puedan aplicar normas fijadas por el gobierno³, particularmente a la luz del terremoto y posterior tsunami de 2010.

Cuadro 2.15. Regulación del uso de suelo

El Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) es una herramienta no vinculante (por ejemplo, no es estatutaria) que ofrece un marco para la coordinación urbana entre regiones individuales. Dentro de sus regiones los PRDU tienen el objetivo de coordinar el desarrollo urbano, fijando los roles de los centros urbanos, sus relaciones espaciales y funcionales, su conectividad y sus metas de crecimiento. Los PRDU deberían incluir un memorándum explicativo que incluya los aspectos conceptuales y técnicos sobre los que se basa el plan, sus objetivos, justificación y metodología; un diagnóstico regional que considere tendencias, fortalezas y debilidades regionales, grado de ocupación del territorio, interacciones entre las distintas áreas de las regiones y centros de población y los principales proyectos de inversión planificados en los sectores público y privado. También debería incluir lineamientos para la distribución de rutas nacionales, carreteras, vías ferroviarias, aeropuertos, puertos y fronteras internacionales; la definición de asentamientos que podrían requerir tratamiento prioritario; el equipamiento y los requisitos de la infraestructura de salud, energía y telecomunicaciones.

Las SEREMI del MINVU son responsables del desarrollo de los PRDU, que luego son aprobados por el Consejo Regional y promulgados por el Intendente. En principio, los contenidos de los PRDU deberían estar integrados a los diversos Planes Reguladores municipales (ver abajo), aunque en la práctica existen problemas para coordinar su integración, con demoras en su implementación y actualización. No obstante, los Planes Reguladores siempre deberían estar alineados con los PRDU.

- Los Planes Reguladores Intercomunales y el Plan Regulador Metropolitano (PRI/PRM). Los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) regulan el desarrollo espacial de aquellas áreas urbanas y rurales que están integradas a una unidad urbana (por ejemplo, cuando más de una entidad municipal abarca a la unidad urbana). Cuando esta unidad sobrepasa el umbral de población de 500.000 habitantes, es considerada un área metropolitana para fines de planificación y su desarrollo espacial está en consecuencia regulado por un Plan Regulador Metropolitano (PRM), una versión del PRI. Estos planes espaciales definen los límites territoriales sometidos al instrumento de planificación. Dentro de un área urbana, los PRI/PRM definen las fronteras urbanas con la finalidad de diferenciar al área urbana del resto del área (que se denomina rural); definen la clasificación y características de los caminos urbanos; designan terrenos para vías expresas, vías troncales y parques intercomunales; fijan reglas o estándares para regular a los edificios y estructuras asociados con la infraestructura que tiene un impacto intercomunal; fijan reglas o estándares que deberían ser mantenidos por las actividades productivas que tienen un impacto intercomunal; fijan las densidades promedio y/o máximas que pueden ser establecidas por la municipalidad.

Los Planes Reguladores Comunales (PRC) definen terrenos para ser usados para crear espacios verdes dentro de las comunas; definen áreas de riesgo o zonas donde se prohíbe edificar a nivel intercomunal (apoyados por los estudios apropiados, los PRC pueden especificar o disminuir las áreas designadas como riesgosas o con prohibición para construir); proponer y reconocer áreas que están protegidas por sus recursos naturales o valores patrimoniales. Los PRI/PRM son preparados por la SEREMI del MINVU en cada una de las 15 regiones del país. El Plan debe ser consultado con las comunas afectadas, lo que también requiere aprobación por parte del Consejo Regional y del MINVU. Además, los PRI/PRM deben pasar una evaluación ambiental estratégica obligatoria.

Fuente: OCDE (2013), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

Servicios y conectividad que apoya a las áreas rurales en Chile

Infraestructura

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) cumple un rol importante en el desarrollo rural, con competencia en la satisfacción de necesidades de infraestructura para transporte (camino, grandes represas, puertos, aeropuertos) y para la provisión de agua. Las concesiones privadas también son posibles y el ministerio también es responsable de la implementación de contratos de infraestructura a través de terceros. Actualmente, el MOP tiene un modelo de planificación integral con un enfoque territorial que incluye tres niveles:

- A nivel nacional, el Plan Maestro de Infraestructura es un plan sectorial estratégico basado en el logro de metas nacionales con un horizonte de 20 años.
- A nivel regional, los planes regionales de infraestructura y manejo de recursos hídricos deben ceñirse a los lineamientos del plan maestro regional y el plan maestro de infraestructura a largo plazo, que a su vez se enmarca dentro de la visión nacional a largo plazo. Es un instrumento de planificación de mediano plazo, con un horizonte estimado de entre 8 y 10 años.
- Finalmente, los planes especiales responden a las líneas de acción definidas y son diseñados para apoyar el logro de algunas metas específicas o desarrollos e infraestructuras territoriales especiales.

El Ministerio de Obras Públicas invierte más de la mitad de su presupuesto en áreas rurales, a través de 32 programas, entre los que se pueden mencionar:

- El Programa de Agua Potable Rural (APR) que data de hace 48 años. Desde su implementación ha abastecido en agua potable al 100% de la población rural de áreas rurales concentradas. El programa primero priorizó las áreas rurales concentradas y luego de haber logrado la cobertura del 100% de estas áreas, las inversiones y los subsidios fueron reorientados hacia las áreas rurales semiconcentradas y a mantener, mejorar y conservar los sistemas existentes. El programa apunta sólo a áreas rurales con bajos ingresos y excluye a aquellas áreas dominadas por segundas viviendas, condominios, resorts y sitios turísticos. El programa promueve la participación local y el automanejo en la operación y la mantención de los sistemas rurales de agua potable, lo que ha sido un elemento clave para lograr los objetivos sociales del programa.
- El Plan de Infraestructura para la Conectividad de Comunidades Indígenas en Territorios Rurales: El propósito de este plan es contribuir a elevar los estándares socioeconómicos y de vida, y facilitar la integración de los pueblos originarios habitando en áreas rurales, reconociendo de esta forma también el carácter multicultural de Chile. A la luz de la importancia de las problemáticas indígenas, es apropiado extender la cobertura de este plan más allá de la conectividad de un solo camino, incorporando otros servicios y un presupuesto mayor.
- El Programa Caminos Básicos busca mejorar los caminos rurales y aumentar el acceso al mercado en las comunidades que viven de env agricultura. También apunta a la reducción del polvo por los caminos no asfaltados. Es importante enfatizar el aspecto participativo del programa, debido a que las comunidades individuales priorizan los caminos por mejorar.

- El Plan Chiloé está diseñado para mejorar sustancialmente la accesibilidad en el Archipiélago de Chiloé por tierra, mar y aire. Este programa complementa el Programa de Agua Potable Rural y busca mejorar el desarrollo económico, la calidad de vida y ayudar a preservar el patrimonio cultural de las islas.

Al igual que en muchos países de la OCDE, la provisión de infraestructura en regiones rurales enfrenta desafíos propios a dichas áreas: el alto costo por usuario debido a su carácter remoto, la baja densidad, la escasa población de ciertas áreas y unas tasas de retorno inadecuadas cuando se usa el criterio nacional de costo-beneficio. Estos desafíos están particularmente presentes en Chile debido a su peculiar geografía y regiones aisladas con terreno difícil, condiciones climáticas adversas, conectividad inadecuada y difícil acceso. Las principales consecuencias para los habitantes rurales que habitan en estos territorios son tanto económicas, por los mayores costos de transporte para las empresas y consumidores, como sociales, reflejando el acceso más difícil a los bienes y servicios públicos. Las metodologías de costo-beneficio aplicadas por el Ministerio de Desarrollo Social para evaluar los proyectos de infraestructura limitan la capacidad de los servicios públicos para invertir en áreas periféricas, remotas y aisladas en el país. Sería deseable avanzar en la aplicación de otros criterios que contribuyeran a lograr una mayor equidad territorial.

Por lo tanto, es muy costoso mejorar la accesibilidad de las áreas remotas y aisladas, especialmente a nivel per cápita. Estos costos deben ser sopesados con sus beneficios, tanto en términos de provisión de servicios como de impacto económico agregado. Esta tarea actualmente se hace aún más difícil en Chile por la definición actual de lo rural, que sólo define un tipo de área rural y no reconoce las diferencias de acceso entre las regiones rurales remotas y aquellas regiones rurales cercanas a las ciudades. Las definiciones corregidas propuestas en el Capítulo 1, que sugieren tres tipos de regiones rurales, permiten el establecimiento de estrategias para el desarrollo rural que alinean mejor las necesidades de infraestructura con las características territoriales en diferentes tipos de áreas rurales.

Un desafío clave en Chile, tal como en otros países de la OCDE, es la baja participación del sector privado en el financiamiento de proyectos de infraestructura en áreas rurales (Tabla 2.6). El Programa de Concesiones ha financiado infraestructura especialmente en las regiones centrales y/o consolidadas. Se ha excluido infraestructura como la de caminos rurales, pequeños puertos pesqueros y pequeños aeropuertos. Incluso la Carretera Austral no ha recibido fondos de las Concesiones. Por lo tanto, las inversiones privadas en infraestructura rural son necesarias pero difíciles de obtener por los argumentos indicados. La Política Nacional de Desarrollo Rural debería fomentar el desarrollo de un nuevo mecanismo de financiamiento que permita incrementar la participación privada en el financiamiento de proyectos de infraestructura.

Tabla 2.6. Participación del sector privado en infraestructura, como % del PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2005-09
Argentina	0,5%	1,5%	0,9%	0,8%	0,5%	0,84%
Brasil	1,2%	1,1%	1,4%	1,9%	2,5%	1,62%
Chile	0,8%	0,3%	0,6%	0,4%	1,0%	0,62%
Colombia	0,6%	1,9%	1,0%	1,2%	0,5%	1,04%
México	0,6%	0,7%	1,0%	0,5%	0,5%	0,66%
Perú	1,0%	1,6%	1,9%	1,2%	1,4%	1,42%
Resto de América Latina y el Caribe	0,7%	0,9%	0,9%	0,6%	0,4%	0,7%

Nota: Infraestructura en energía, transporte, telecomunicaciones y saneamiento.

Fuente: Shwartz, J. (2012), "Tendencias recientes en el financiamiento de APPs en América Latina y el Caribe", PPI Base de datos, The World Bank, Washington, DC.

Políticas sociales y educativas

A diferencia de las políticas relacionadas con los recursos naturales, que se han mantenido altamente centralizadas en Chile, algunas políticas de servicios sociales han sido ampliamente delegadas a nivel municipal. La salud primaria es administrada a nivel local y financiada parcialmente con ingresos locales. El resultado ha sido una gran variabilidad en la calidad de la atención de salud que está altamente correlacionada con el nivel de ingresos municipales. Si bien el gobierno nacional brinda subsidios per cápita para estos servicios, el costo de entregar servicios equivalentes es siempre más alto en las localidades más rurales que en las más urbanas por las diferencias en densidad, distancia y masa crítica. Debido a que las comunas rurales por lo general tienen ingresos más bajos, tienen menor capacidad de aumentar el subsidio nacional y, en consecuencia, la calidad de la atención salud y la educación decaen.

Esto tiene importantes consecuencias para el desarrollo económico en estas regiones. Estudios recientes de la OCDE (OCDE, 2009; 2012a) han identificado la mejora del nivel de capital humano como un factor impulsor clave para el crecimiento a nivel regional, particularmente la mejora del capital humano con calificaciones más bajas. Las regiones son lugares menos atractivos para las empresas cuando la salud y capacidades de los trabajadores están por debajo de los estándares. Más aun, sin empresas que creen trabajos, aumentan la pobreza y el desempleo, deprimiendo todavía más las perspectivas. En respuesta, la gente comienza a irse, a menudo a áreas urbanas, donde esperan encontrar trabajo. Sin embargo, enfrentan la misma dificultad para encontrar empleo en las áreas urbanas y pueden hacerse dependientes del apoyo público.

La mejora de la educación en las regiones rurales no sólo promoverá la participación de los trabajadores en la economía formal, sino que también facilitará la diversificación de la base productiva regional y agregará más valor a los bienes y servicios existentes. La prosperidad futura de las regiones rurales, por lo tanto, estará determinada por factores impulsores clave tales como el capital humano, el emprendimiento, la innovación y la agricultura competitiva. Además, cuando los proyectos de infraestructura disminuyan la carga del carácter remoto y la falta de accesibilidad de las regiones rurales, se reducirá el riesgo de la fuga de capitales desde ellas.

Las instalaciones de educación superior se encuentran ubicadas principalmente en áreas urbanas y con alta densidad de población. La migración hacia estas instalaciones es, por cierto, fomentada para todo habitante rural que quiera aumentar sus oportunidades y perspectivas en la vida. Las instalaciones de educación básica y de capacitación técnica y vocacional están más conectadas a las condiciones locales y son más importantes para las perspectivas de las áreas rurales, particularmente en el caso de Chile, donde las áreas rurales tienen altas tasas de dependencia de la juventud.

Entre las principales competencias delegadas a las municipalidades en Chile se encuentran la educación básica y la enseñanza media. Las municipalidades enfrentan diversas limitaciones interrelacionadas que afectan su manejo de la responsabilidad delegada por la educación, incluyendo el financiamiento de las escuelas (OCDE, 2009). El gobierno transfiere una subvención por alumno directamente a la municipalidad donde se ubica la escuela pública. Los traspasos no son suficientes para financiar la educación básica y media. Las municipalidades, por lo tanto, generalmente suplementan las subvenciones nacionales con recursos locales. Las municipalidades más grandes y más ricas tienen los recursos para contar con personal altamente calificado, mientras que las municipalidades más pequeñas y pobres, con una cantidad menor de alumnos y subvención, enfrentan mayores dificultades para financiar la educación pública y administrar y satisfacer las necesidades técnicas del sistema escolar.

Esto presenta desafíos para una serie de comunidades rurales, debido a la presencia de menos alumnos y a menores recursos propios. Los mecanismos para evitar la exclusión también deberían incluir mecanismos para alcanzar estándares mínimos aceptables a lo largo del país, incluyendo a las áreas rurales. Desde 2006, sin embargo, existen subsidios adicionales para las escuelas en las áreas rurales, incluyendo un aumento del porcentaje del subsidio por alumno y un umbral mínimo para escuelas con menos de 17 alumnos para las áreas rurales en áreas rurales periféricas cercanas a los límites. Pese a estas medidas especiales, las regiones rurales enfrentan dificultades en este ámbito clave:

- la proporción de alumnos que abandonan el sistema antes de llegar a la enseñanza media es significativamente más alto en las áreas rurales
- la brecha en la calidad de la educación entre las regiones rurales y urbanas sigue siendo significativa y no se ha reducido en los últimos años

Debido a la importancia del capital humano para las perspectivas de las comunidades rurales y del país como un todo, se podrían lograr mejoras gracias a una revisión de esta política descentralizada en las áreas rurales. Algunas posibilidades incluyen:

- Integrar mejor las políticas de capital público orientadas a las regiones rurales con otras áreas de políticas. Esto podría requerir mayor coordinación con las políticas regionales y nacionales más que una intervención de política solitaria con pocas complementariedades.
- Ampliar el aprendizaje a distancia usando las ventajas de las tecnologías de la información.
- Mejorar los centros de aprendizaje regionales para cubrir las necesidades educacionales en áreas objetivo del país.
- Brindar una segunda oportunidad a quienes carecen de educación básica y capacidades mediante la alfabetización, la educación básica y media, programas basados en el trabajo y acuerdos para reconocer el aprendizaje informal.
- Programas de recalificación que consideren las características de los mercados laborales regionales y la demanda de diferentes ocupaciones y calificaciones, para reducir la brecha entre la educación y el mercado laboral.
- También deberían considerarse instrumentos tales como capacitación para adultos y educación vocacional para mejorar el capital humano, las perspectivas laborales y la competitividad de las diferentes regiones.

Conclusiones

Hacia una política rural moderna para Chile

El enfoque del gobierno de Chile para la política rural sigue arraigado en un enfoque tradicional de política rural que se centra en la agricultura. Esta observación refleja en gran medida la actual definición de lo rural que le asigna prácticamente toda la actividad económica significativa a las áreas rurales, dejando a lo rural como una colección de empresas marginales debilmente conectadas a la economía de mercado. La política rural en vigor está definida para apoyar sólo a quienes a los desfavorecidos, a pesar de sus defectos, busca cumplir la admirable meta de aumentar los ingresos y productividad de la mayor cantidad posible de personas.

El enfoque actual es similar a los marcos de política rural de países en etapas tempranas de desarrollo, tal como se describió en la primera sección de este capítulo, y es, de muchas maneras, un ejemplo particularmente fuerte del viejo paradigma del desarrollo rural basado en la entrega de subsidios a los más desfavorecidos, no porque exista una gran expectativa de que vayan a poder usar el apoyo para mejorar su condición, sino más bien por un sentido de cohesión social. Debido a que Chile ha estado avanzando hacia niveles más altos de desarrollo, este enfoque puede significar que se pierdan potenciales oportunidades de crecimiento en áreas rurales, rentabilidades por la complementariedad con los territorios urbanos y una mejor provisión de bienes y servicios a los habitantes rurales.

Más aun, la definición de lo rural, como territorios marginales, limita de manera efectiva las oportunidades para la gran proporción de la población nacional que en realidad vive en un territorio rural, aunque el gobierno actualmente no lo reconozca como rural, sino como urbano. Sin embargo, la política urbana tiene escaso impacto sobre estas personas debido a su relación más fuerte con las actividades primarias. Como resultado, puede que carezcan del apoyo básico que Chile les promete a todos sus ciudadanos y, más aun, Chile podría estar desperdiciando su potencial para hacer una fuerte contribución a la economía nacional.

Un marco político renovado que reconozca que las regiones rurales componen, de hecho, la mayor parte del territorio nacional y contienen una gran cantidad de empresas vitales en una amplia gama de industrias podrá capturar mejor las potenciales rentabilidades de las regiones rurales de Chile. Si bien una política sectorial puede proporcionar formas de apoyo importantes a empresas en su sector industrial, este enfoque ignora los efectos indirectos y pueden sufrir consecuencias no deseadas o adversas (ver Cuadro 2.16). Una política rural más coherente podría identificar mejor los potenciales efectos indirectos de modo que puedan al menos ser considerados antes de que actúe un ministerio sectorial.

Cuadro 2.16. **Consecuencias involuntarias de políticas sectoriales**

Las inversiones en infraestructura por sí mismas, a menos que vayan de la mano de inversiones en capital humano y actividades innovadoras, probablemente no generarán crecimiento y desarrollo. De hecho, si se realizan de manera aislada, podrían producir consecuencias potenciales involuntarias, tales como los efectos de “fuga por vinculación” (OCDE, 2009a). Estos efectos de “fuga” pueden ocurrir cuando las inversiones de infraestructura se realizan en regiones subdesarrolladas sin invertir en otras áreas clave y pueden llevar a las empresas a trasladarse fuera de la región y abastecer a la región con bienes y servicios desde otro lugar con menores costos de transporte.

Fuente: OCDE (2012), Promoting Growth in All Regions, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.

La adopción de una política rural matizada fortalecerá a las áreas rurales y mejorará el desarrollo regional y nacional. Las personas seguirán abandonando las áreas rurales para irse a centros urbanos mientras sea beneficioso para ellas hacerlo, pero para mucha gente, las mejores oportunidades de éxito económico se encuentran en un entorno rural en la medida que dicho entorno provea empleo en empresas que sean viables comercialmente. Chile ya depende en gran medida de empresas que están ligadas al territorio rural para la mayor parte de sus exportaciones. Y eso sin tener una política rural efectiva. Con una política rural más efectiva, debería producirse un desempeño aún más fuerte de estas empresas y una mejor calidad de vida en las regiones rurales.

En Chile, los principios del Nuevo Paradigma Rural (NPR) han de ser mejor integrados al entorno local. El NPR promueve un modelo de gobernanza flexible que combina enfoques orientados a las inversiones de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba para la política rural. En comparación con los países de la OCDE y los países latinoamericanos, Chile ha adoptado una política de desarrollo económico orientada hacia el mercado. Al mismo tiempo, tiene un sistema de gobernanza muy centralizado, con un alto grado de autoridad concentrado en la Oficina de la Presidencia (ver Capítulo 3). Se debe tener en cuenta estos dos atributos al diseñar las políticas públicas, incluyendo la política rural.

Una fortaleza clave del enfoque moderno para el desarrollo rural es el reconocimiento de la orientación al mercado en las áreas rurales y el énfasis en valorar los bienes de las áreas rurales. Las inversiones que recomienda son tanto de naturaleza privada como pública. De hecho, la principal política rural para las inversiones del sector público es apoyar las inversiones del sector privado. Para Chile, éste es un factor importante. La economía nacional de Chile sigue dependiendo fuertemente de la exportación de productos primarios no procesados o semiprocados, haciendo que la administración de estas industrias esencialmente rurales sea una parte crucial de la estrategia económica nacional. El fortalecimiento de estas empresas para que puedan invertir de manera que beneficien a las regiones rurales y a la nación es una tarea clave para una nueva política rural. El NPR pone un gran énfasis en la valoración de los bienes de las áreas rurales y en el Chile rural las regiones tienen una cantidad única y distintiva de bienes.

Los países están en diferentes etapas de la modernización de sus políticas rurales y la evolución de la política rural a medida que evoluciona el desarrollo refleja los cambios en el rol de lo rural en la economía nacional. Los miembros de la OCDE, en gran medida, han completado la transición desde la semisubsistencia hacia las economías de mercado en la gran mayoría de las regiones de sus países y actualmente están mejorando la integración de las regiones predominantemente rurales con una economía mayoritariamente urbana. La política rural actúa para facilitar esta integración. La Figura 1.20 muestra la proporción de la población nacional viviendo en regiones predominantemente rurales en los países miembros de la OCDE. El promedio de proporción de la población para la OCDE es de 25%, demostrando que las regiones rurales siguen conteniendo una parte considerable de las poblaciones nacionales.

Existen varias razones que explican el continuo interés en las políticas de desarrollo rural por parte de los países miembros de la OCDE. La más importante es la creencia de que los objetivos nacionales de crecimiento económico se pueden lograr mejor si todas las regiones del país alcanzan su potencial.

Además, uno podría esgrimir argumentos económicos más específicos para la localidad a favor de la política rural que reflejen la importancia de los recursos rurales específicos que no están disponibles en otros lugares. Los minerales, bosques, parques nacionales y represas están ubicados sólo en algunas regiones. El desarrollo más efectivo de estos bienes beneficia tanto a la región que los alberga como al país. En el mismo sentido, una emigración demasiado rápida de trabajadores rurales con capacidades artesanales que son valiosas en un entorno rural, pero que son de escasa utilidad en un área urbana, lleva a una pérdida de capital humano y a mayores costos de congestión y desempleo en las áreas urbanas. Desde esta perspectiva, el proporcionar apoyo al desarrollo rural puede ser visto como una manera de mejorar las condiciones urbanas.

Las altas tasas de desigualdad en los ingresos en Chile tienen una dimensión urbana y una rural. Si bien hay más ciudadanos con bajos ingresos en las regiones urbanas, la proporción de personas con bajos ingresos en regiones rurales tiende a ser más alta. La migración desde viviendas de bajos ingresos en regiones rurales hacia las regiones urbanas puede reducir la tasa de pobreza rural pero incrementará la tasa de pobreza urbana y puede dejar a estas personas en peores condiciones debido a que sus habilidades probablemente

sean menos relevantes en un entorno urbano. En consecuencia, una política rural exitosa que incremente las oportunidades de empleo rural puede ser un enfoque valioso para reducir la desigualdad.

Finalmente, hay importantes beneficios en términos de cohesión social a partir de la mejora en la provisión de servicios públicos en las regiones rurales. Los países establecen, ya sea de manera explícita o implícita, un conjunto mínimo de servicios públicos que deberían estar disponibles para todos los ciudadanos como parte de sus derechos ciudadanos. Si bien es comúnmente más caro proporcionar estos servicios en las regiones rurales debido a los problemas inherentes de baja densidad, largas distancias y falta de masa crítica, aún existe la responsabilidad de proveer un conjunto mínimo de servicios, aunque tal vez de manera diferente. Este problema es particularmente agudo en las regiones más remotas y menos pobladas donde el desarrollo tiene el menor nivel de avance.

En Chile, al igual que en otros países de la OCDE, principalmente Australia, Canadá, México, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, uno de los temas distintivos de la política rural es el del manejo de las relaciones con las poblaciones indígenas, en particular, dado que gran parte de las poblaciones indígenas habita en áreas rurales. En muchos casos, las regiones rurales específicas habitadas por pueblos indígenas forman unidades administrativas distintivas, a menudo con facultades considerables que reflejan el estatus distintivo y soberano de los pueblos indígenas. Todos estos países continúan luchando para identificar las estructuras políticas efectivas para tratar con los pueblos indígenas y la mayoría sigue enfrentando conflictos significativos entre los gobiernos nacionales y las poblaciones indígenas.

Reconociendo un alcance más amplio de lo rural

Pareciera que actualmente Chile ve poca necesidad real de tener una política rural. Esto en gran medida refleja la definición de lo rural que le asigna prácticamente toda la actividad económica significativa a las áreas urbanas, dejando a lo rural como un conjunto de empresas marginales debilmente conectadas a la economía de mercado. La política rural en vigor está definida para apoyar sólo a los más desfavorecidos, a pesar de sus defectos, busca cumplir la admirable meta de aumentar los ingresos y productividad de la mayor cantidad posible de personas.

Este enfoque, tal como se mencionó al inicio de este capítulo, tiene costos reales para la economía y la sociedad de Chile. Es, en muchos aspectos, un ejemplo particularmente fuerte del viejo paradigma del desarrollo rural que se basa en la entrega de subsidios a los más desfavorecidos, no porque exista una gran expectativa de que vayan a poder usar el apoyo para mejorar su condición, sino más bien por un sentido de cohesión social.

Es una mejor estrategia reconocer que las regiones rurales conforman, de hecho, la mayor parte del territorio y contienen una gran cantidad de empresas vitales en una amplia gama de industrias. Si bien la política sectorial puede brindar tipos de apoyo importantes para esa industria, el problema con este enfoque es que ignora los efectos de derrame. Tal como se mostró en la segunda parte del capítulo, las actuales políticas sectoriales tienen grandes consecuencias involuntarias y adversas para otros sectores que hoy en día no están bien reconocidas en Chile. Una política rural más coherente identifica estos derrames de modo que puedan al menos ser considerados antes de que actúe un ministerio sectorial.

Más importante aún, la definición de lo rural como marginal efectivamente limita las oportunidades para la gran proporción de la población nacional que hoy en día vive en el territorio rural, pese a que el gobierno no la reconoce como siendo rural. La política urbana tiene poco impacto sobre estas personas porque son, de hecho, rurales y no urbanas. Como resultado, puede que carezcan del apoyo básico que Chile les promete a todos sus ciudadanos porque quedan en tierra de nadie en términos de política. Si bien esto es desafortunado para ellos, al mismo tiempo significa que Chile podría estar desperdiciando el potencial de estas personas para hacer una fuerte contribución a la economía nacional.

Existe muy poca influencia subnacional sobre la política rural en Chile actualmente. Aunque algunas regiones tengan algunas facultades para implementar aspectos de las políticas, la mayoría de las

políticas que influyen en las áreas rurales es elaborada en la capital nacional. Debido a su orientación de mercado, las políticas sectoriales en Chile que influyen en empresas rurales de tamaño comercial tienen una orientación a las exportaciones competitivas. Sin embargo, esto se da menos en el caso de las políticas que están claramente identificadas como específicamente “rurales” debido a que éstas apuntan principalmente a las personas y empresas que en gran medida están fuera de la economía de mercado. Chile tiene algunos mecanismos de coordinación de alto nivel para operar a nivel ministerial en cuanto a temas específicos, pero no parece haber un compromiso claro para la cooperación vertical que complementa las colaboraciones horizontales existentes a nivel nacional.

La distinción entre la política sectorial para empresas rurales de escala comercial y el actual foco de la política rural en empresas de semisubsistencia y viviendas impacta la orientación de las inversiones. Gran parte del apoyo proporcionado a las empresas comerciales se da bajo la forma de inversiones que buscan mejorar la competitividad. De manera contraria, la mejora de la productividad y el incremento de la orientación de mercado de las empresas y viviendas rurales son vistas sólo parcialmente como una inversión y parcialmente como un apoyo a los más desfavorecidos. Tal como en la mayoría de los países de la OCDE evaluados, no existe un fuerte compromiso con la evaluación de las políticas en Chile. Al igual que en otros países, si la política rural es en gran parte vista como siendo una entrega de subsidios a los más desfavorecidos, el valor de la evaluación es limitado. La evaluación sólo se hace crucial en un marco político orientado a las inversiones y, en el caso de Chile, el apoyo a las inversiones de las empresas rurales de escala comercial puede ser fácilmente evaluado mediante el crecimiento de sus exportaciones. Finalmente, debido a la naturaleza altamente centralizada del gobierno de Chile, hay poca evidencia de que exista una amplia participación en la formación y la implementación de la política rural.

Una de las dimensiones clave en la NPR es la necesidad de que Chile adopte una política rural que sea más amplia e integral. La política rural en Chile, por lo tanto, debería abordar cinco dimensiones o temáticas de política clave: social, económica, ambiental, migratoria y gubernamental.

- Las preocupaciones sociales incluyen abordar las diferencias en el acceso a servicios públicos, especialmente salud y educación, en las áreas rurales, el rol particular de los pueblos originarios en Chile y la preservación de los valores culturales y sociales tradicionales arraigados en la población rural.
- Las preocupaciones económicas incluyen lograr que diversas zonas del Chile rural y sus habitantes sean plenamente productivos, de manera que puedan hacer una mayor contribución a la economía nacional, abordando preocupaciones acerca de las altas tasas de desigualdad en los ingresos, mejorando las habilidades de la fuerza laboral rural y modernizando la economía rural mediante la introducción de nuevas funciones económicas.
- Las preocupaciones ambientales incluyen abordar los efectos ambientales negativos de la extracción de recursos, mejorar la provisión de agua, proteger recursos ambientales de alto valor, pero permitiéndoles jugar un rol importante en el turismo nacional e internacional, y asegurar la supervivencia de especies.
- Las preocupaciones migratorias se centran en el flujo relativamente rápido y persistente de personas desde las áreas rurales hacia las ciudades. Este flujo se da debido a la percepción de falta de oportunidades e inferior calidad de vida en las áreas rurales, pero muchos de estos inmigrantes rurales no están preparados para ser parte de la fuerza laboral urbana porque carecen de las habilidades necesarias. En consecuencia, el despoblamiento rural puede tener efectos adversos sobre el desarrollo rural por la reducción de la fuerza laboral y sobre las áreas urbanas debido al incremento de la cantidad de residentes que dependen de los subsidios.
- La gobernanza es el último tema clave e involucra preguntas sobre cómo lograr una coordinación vertical entre las políticas nacional y local, los roles relativos de los diferentes ministerios en la creación y la implementación de la política rural, el rol del gobierno en relación al sector privado y la definición apropiada de las regiones tanto en términos de geografía como también de responsabilidades.

La importancia de tener una política rural distinta depende del tamaño relativo de lo rural en el país. Si lo rural es pequeño, entonces los beneficios asociados a tener una política rural más efectiva podrían también ser pequeños y las pérdidas por los subsidios a una población rural rezagada igualmente podrían ser lo suficientemente bajas como para que no sean controversiales en términos de política. Pero si el componente rural de una nación es grande, entonces el no lograr que sea plenamente productivo tendrá

un costo significativo en la eficiencia macroeconómica y la controversia en términos de políticas en cuanto a la entrega de subsidios a las personas y territorios rurales podría ser significativa.

La actual definición se basa en la creencia de que la población rural es pequeña y que además se esta reduciendo rápidamente. Desafortunadamente, esto parece deberse a la definición actual de lo rural. Por lo tanto, Chile puede haber supuesto que podía darse el lujo de prestar poca atención a la política rural porque tendría pocas consecuencias. Sin embargo, tal como demuestra el Capítulo 1, al aplicar definiciones más comunes de lo rural se ve que la proporción de lo rural es mucho más grande en el país, haciendo que los costos de una política rural no efectiva sean mucho mayores.

El actual sistema de planificación es bastante fragmentado y opera, en gran medida, bajo una amplia gama de prioridades sectoriales que están mayoritariamente desconectadas y funcionan con poca coordinación entre sí. De hecho, el actual proceso de planificación es deficiente en sí mismo, debido a que las tres estructuras de planificación no están bien coordinadas y los planes a menudo no están bien conectados con las condiciones reales en las regiones. Si no se hace un mejoramiento significativo de los sistemas de planificación, se obtendrán pocas ganancias por agregar una dimensión rural a un proceso que ya es engorroso.

Alternativamente, podría ser más efectivo usar los objetivos de política nacional ya articulados en el proceso de planificación existente como orientación para fijar estrategias rurales amplias y luego introducir una política rural focalizada que traduzca estas metas amplias en acciones rurales específicas. En un entorno donde existen muchas otras grandes demandas de presupuesto público, es poco probable que las políticas rurales reciban grandes cantidades de nuevos fondos. Esto significa que sería un enfoque más realista hacer la reprogramación de los fondos existentes para que puedan ser aplicados de manera más efectiva.

Por definición, la implementación de la política rural ocurre fuera de la capital nacional, Santiago, y de los demás centros urbanos que son el foco de la política urbana. Los mecanismos específicos de la política rural y la implementación programática requieren comprender el contexto en el que operan y los incentivos que influyen en el comportamiento de las personas y empresas en esas regiones. La estructura administrativa regional existente, especialmente aquella con potencial para que los consejos regionales elegidos directamente hace poco tiempo introduzcan “conocimiento local”, puede ser una manera efectiva de conectar las metas nacionales, transmitidas a través del intendente, con las condiciones locales que sean reveladas por los consejos elegidos.

Actualmente, Chile tiene dos formas de política rural. Existe una política rural explícita, o focalizada, que puede ser pensada como aquella que brinda apoyo a las personas y empresas que se encuentran en un territorio rural, debilmente conectadas a la economía de mercado y cuyo mudo operandi sea el de la semisubsistencia. Pero también hay una política rural implícita, o amplia, que se define a nivel sectorial y apoya a las empresas y personas de industrias tales como la agricultura, la minería, la silvicultura y la pesca, todas ellas siendo inherentemente rurales en su ubicación. Muchas de las empresas en estos sectores son altamente competitivas en los mercados globales y generan una gran proporción de las ganancias por exportaciones del país.

El problema clave de esta situación es que los dos regímenes de política están estrechamente ligados incluso cuando ante los ojos del gobierno son distintos. En realidad, las empresas involucradas y las personas que trabajan tanto en las partes de semisubsistencia como comerciales de los diversos sectores compiten por la tierra y el agua. De manera similar, si bien la pesca artesanal y las empresas pesqueras comerciales tienen distintos sitios de pesca, los peces se mueven a través del límite y cuando son capturados por cualquiera de los dos grupos son vendidos en mercados que compiten entre sí, a pesar de que los pescadores artesanales esten centrados en la subsistencia y los mercados locales, mientras que la pesca industrial este más orientada a las exportaciones. Debido a esta conexión, la política rural actual está influenciada de manera inherente por la política sectorial y viceversa. Pero debido a que el proceso de formación de políticas en cada caso no considera esta interacción, el resultado es el de una política ineficiente en ambos casos y el de un nivel de desarrollo económico más bajo para Chile que el que podría lograrse si las políticas estuvieran mejor coordinadas.

Notas

Un ejemplo es la sobrecarga en los caminos interurbanos en la zona de transición, que es exacerbado por la expansión de las ciudades. En este caso, las medidas de mitigación aplicadas a los proyectos de construcción son insuficientes para mitigar el impacto de los caminos. Las metodologías de evaluación de estos proyectos corresponden a áreas urbanas y son ejecutadas proyecto a proyecto, considerando los proyectos de desarrollo de viviendas en general. Más aun, las expropiaciones a menudo no se hacen a tiempo, lo que resulta en un incremento de costos para el Estado.

Al momento de la elaboración de este informe, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático incluye los siguientes nueve planes sectoriales: agroforestal (aprobado), biodiversidad (en fases finales de aprobación), pesca y acuicultura (en elaboración). Los planes restantes visualizados incluyen energía, transporte, ciudades, infraestructura y áreas costeras urbanas, salud, recursos hídricos.

En noviembre de 2010, la SUBDERE, el MOP y el MINVU firmaron un acuerdo de cooperación para transferir la responsabilidad del diseño de los planes regionales de uso de suelo a los gobiernos regionales. La intención detrás de este traspaso de competencia fue mejorar el rol de los gobiernos regionales para diseñar sus estrategias de planificación espacial y para generar una conexión más cercana entre la planificación espacial y los instrumentos de planificación del desarrollo en general. Al momento de elaboración de este informe, los PROT aún no se han promulgado.

Bibliografía

Ahrend, R. y A. Schumann (2014) "Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centres?" OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/07, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0t7fxh7wc-en>.

Atterton, J. (2008), "Rural Proofing in England: A Formal Commitment in Need of Review", Centre for Rural Economy, Discussion Paper Series, No. 20, University of Newcastle Upon Tyne.

CONAF (2013), Revista Chile Forestal, No. 273, octubre de 2013, CONAF, Chile.

Gobierno de Chile (2012), Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020, Santiago.

Lara, A., et al. (2003), "Componentes científicos clave para una política nacional sobre usos, servicios y conservación de los bosques nativos Chilenos", Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

OCDE (2013a), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

OCDE (2013b), OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/9789264203914-en>.

OCDE (2013c), Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095199-en>.

OCDE (2013d), OECD Economic Surveys: Chile 2013, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-en.

OCDE (2013e), Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

OCDE (2012a), Promoting Growth in All Regions, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.

OCDE (2012b), OECD Tourism Trends and Policies 2012, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2012-en>.

OCDE (2012c), Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174542-en>.

OCDE (2011a), Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095199-en>.

OCDE (2011b), Water Governance in OECD Countries: A Multi-Level Approach, OECD Studies on Water, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

OCDE (2009a), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

OCDE (2009b), How Regions Grow: Trends and Analysis OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.

OCDE (2009c), OECD Rural Policy Reviews: Spain 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060074-en>.

OCDE (2009d), Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en>.

OCDE (2009e), How Regions Grow: Trends and Analysis, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.

OCDE (2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.

Rostow, W.W. (1960), The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto (Cambridge: Cambridge University Press, 1960), Chapter 2, "The Five Stages of Growth-A Summary," pp. 4-16.

Shwartz, J. (2012), "Tendencias recientes en el financiamiento de APPs en América Latina y el Caribe", PPI Base de datos, The World Bank, Washington, DC.

Banco Mundial (2009), Reshaping Economic Geography, World Development Report, World Bank.

Capítulo 3

Desafíos institucionales para una política rural integral en Chile

El Capítulo 3 identifica medidas concretas que pueden ser implementadas en el contexto institucional actual de Chile para avanzar hacia un marco político de desarrollo rural moderno a corto y largo plazo. El capítulo está dividido en tres secciones. La primera documenta brevemente el entorno institucional del desarrollo rural en Chile y los principales desafíos de gobernanza que enfrenta el país para avanzar hacia un enfoque territorial comprensivo para el desarrollo rural. La segunda sección se centra en uno de estos desafíos principales: ¿Cómo generar sinergias y una mejor coordinación de las políticas sectoriales, de los programas y actores que intervienen en el desarrollo rural? Finalmente, la tercera sección se enfoca en la elaboración de recomendaciones para fortalecer las políticas territoriales incluyendo una mayor participación de los actores locales como instrumento para promover políticas rurales que se puedan adaptar a la idiosincrasia, a los desafíos y el potencial de los territorios rurales en Chile.

Los datos estadísticos para Israel han sido proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades relevantes de Israel. La OCDE hace uso de tales datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos de la legislación internacional

Introducción

El Capítulo 1 realiza un diagnóstico de la definición rural en Chile y el desempeño de sus regiones rurales y recomienda adoptar una definición revisada de las áreas rurales del país sugiriendo dos alternativas. A su vez, el Capítulo 2 destaca la necesidad de crear un marco para una política rural a nivel nacional, que actualmente no existe, para reconocer y capturar el potencial de crecimiento de sus regiones rurales. Dicho marco debería contener elementos de las políticas modernas de desarrollo rural que se basan en tres pilares:

- El primero basado en promover el crecimiento en todas las regiones reconoce que hay potencial para una convergencia de las regiones rurales que contribuyen significativamente a la riqueza nacional. Este trabajo también muestra la relevancia de factores endógenos para la competitividad de las áreas rurales, además de los factores institucionales y el rol de las políticas públicas.
- El segundo basado en el Nuevo Paradigma Rural (NPR) se refiere a cómo promover este crecimiento crucial desde el aspecto de diseño de políticas y gobernanza en múltiples niveles, centrándose en la competitividad de las economías rurales más allá del sector agrícola, involucrando a una amplia gama de actores en el proceso de desarrollo y enfocándose en inversiones más que en subsidios.
- Finalmente, el tercer pilar se basa en los vínculos entre lo rural y lo urbano (“RURBAN”) y resalta las fuertes interacciones que existen entre las áreas urbanas y rurales y las potenciales rentabilidades que pueden existir cuando las políticas urbanas y rurales están integradas mejor y se complementan entre sí.

Este capítulo identifica una serie de medidas concretas que pueden ser implementadas en el contexto institucional Chileno para avanzar hacia un marco político de desarrollo rural moderno en el corto y el largo plazo. El capítulo está dividido en tres secciones. La primera describe el entorno institucional del desarrollo rural en Chile y los principales desafíos de gobernanza que se enfrentan para avanzar hacia un enfoque y una política rural territorial comprensiva. La segunda sección se centra en uno de estos principales desafíos: ¿Cómo generar sinergias y una coordinación entre las políticas, los programas y los actores que intervienen en el desarrollo rural? Finalmente, la tercera sección se dedica a brindar recomendaciones sobre cómo fortalecer los enfoques territoriales con una mayor participación de los actores locales como una manera de promover políticas rurales adaptadas a la idiosincrasia, a los desafíos y el potencial que presentan los territorios rurales en Chile.

El desafío de articular las políticas rurales en Chile

La adaptación a un nuevo paradigma rural se enfrenta a desafíos de gobernanza

Durante las últimas décadas, la política rural ha estado sometida a debate, revisión y adaptación en la mayoría de los países de la OCDE. Históricamente, las políticas sectoriales en recursos naturales, como los sectores de agricultura, pesca, silvicultura, minería y energía, eran el mecanismo primario a través del cual los países de la OCDE influían en las áreas rurales. Sin embargo, la dramática reducción del empleo agrícola y la emergencia de importantes mercados no agrícolas generaron un entendimiento en los países de la OCDE de que la política rural se queda corta si es concebida solamente como una política agrícola. Al mismo tiempo, la creciente diversidad y heterogeneidad de las regiones rurales significa que las políticas centrales de “talla única” ya no eran apropiadas para capturar la diversidad de las necesidades y de los desafíos rurales. La OCDE ha denominado a este cambio de política como el “Nuevo Paradigma Rural” (ver Capítulo 2).

Este “Nuevo Paradigma Rural” requiere que se realicen cambios importantes de gobernanza a nivel horizontal entre las diferentes políticas sectoriales y a nivel vertical entre los gobiernos centrales, regionales y locales que sean, capaz de generar coordinación y sinergias entre las distintas políticas así como demostrar sensibilidad hacia las realidades y las idiosincrasias de los territorios. Tal como se analizó en los Capítulos 1 y 2, este Nuevo Paradigma Rural es particularmente relevante para Chile, debido a la gran diversidad de características, recursos y desafíos de sus áreas rurales y el creciente tamaño de las actividades rurales no agrícolas. Los programas rurales amplios y basados en el territorio se adaptan mejor a las diversas características socioeconómicas y los procesos productivos que afectan el desarrollo de los territorios rurales de Chile (OCDE, 2009a; 2011a). Sin embargo, la adaptación a este nuevo enfoque enfrenta, en términos de gobernanza, dos desafíos principales: i) el enfoque “top-down” de las políticas de

desarrollo rural dentro del entorno administrativo centralista de Chile y ii) la falta de marcos y mecanismos institucionales para generar coordinación y sinergias entre las políticas de desarrollo rural.

Los gobiernos subnacionales tienen autonomía y mandatos limitados

Chile ha sido históricamente un país altamente centralizado. El diseño y la implementación de las políticas se definen mayoritariamente desde el centro. Los ministerios nacionales concentran funciones estratégicas, proponen, diseñan y monitorean políticas y normas. Al mismo tiempo, la ejecución de las políticas es mayoritariamente llevada a cabo por agencias públicas subnacionales (servicios públicos) conectadas a y con dependencia administrativa de los ministerios nacionales. Sin embargo, suelen estar liderados por un director con un alto grado de autonomía sobre el uso de recursos y la implementación de políticas en su campo correspondiente. En este contexto, las políticas de desarrollo rural por lo general se diseñan con un proceso top-down, a veces sin la debida consideración de las particularidades, prioridades y realidades territoriales (OCDE, 2009a; SUBDERE, 2013a). La tercera sección de este capítulo dará más detalles de las características y los desafíos del sistema administrativo centralizado de Chile.

La autonomía del gobierno regional y su capacidad de intervenir en temas de desarrollo rural es bastante limitada. Chile está dividido en 15 regiones, 54 provincias y 346 municipalidades¹. Los gobiernos regionales están encabezados por un intendente nombrado directamente por el Presidente de la República. El intendente actúa tanto como cabeza del gobierno regional, así como delegado y principal representante del gobierno central en la región. Esta confluencia de roles en la misma persona tiende a limitar la autonomía del intendente en su rol de jefe del ejecutivo gobierno regional². Además, existe un Consejo Regional que, desde noviembre de 2013, es electo de manera directa por los ciudadanos³. Dos de las principales funciones de los gobiernos regionales –a través de las cuales podrían contribuir a las políticas en el desarrollo rural– son: i) diseñar estrategias de desarrollo regional y ii) definir el portafolio de proyectos destinados a ser financiados por parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)⁴. Sin embargo, una de las limitaciones de las estrategias de desarrollo regional es su carácter no vinculante. Las políticas y inversiones sectoriales no están obligadas a seguir sus lineamientos. Al mismo tiempo, el proceso de inversión carece de autonomía y flexibilidad, lo cual dificulta la obtención de sinergias territoriales. Los proyectos presentados al FNDR provienen en gran parte de municipalidades que buscan financiar infraestructura y servicios básicos locales que no pueden financiar con sus ajustados presupuestos. El portafolio del FNDR, por lo tanto, se transforma mayoritariamente en la suma de las demandas locales más que en la integración de iniciativas regionales ligadas a la estrategia de desarrollo regional. Además, debido a que las solicitudes de financiamiento del FNDR pasan por un análisis previo proyecto por proyecto a nivel nacional⁵, es muy difícil lograr sinergias entre los proyectos de inversión (OCDE, 2009a; 2013a).

Las provincias están encabezadas por un gobernador, también nombrado por el Presidente. Su principal función es servir como representante descentralizado del intendente en el territorio provincial. Los gobernadores tienen un rol administrativo, limitado y altamente dependiente del margen de maniobra que les otorgue el intendente de turno.

Las municipalidades son legalmente autónomas y tienen importantes facultades exclusivas y compartidas que les han sido delegadas, pero tienen una autonomía financiera relativamente limitada y una capacidad reducida de acción en cuanto a desarrollo rural se refiere. Entre las principales funciones exclusivas de los gobiernos locales se encuentran la promoción del desarrollo local y la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). También están a cargo de otras funciones compartidas con otros niveles de gobierno, entre ellas: la provisión de educación básica y media, la salud pública y la gestión de los caminos rurales (ver Anexo 3.A1). Sin embargo, los presupuestos municipales, especialmente aquellos de las localidades menos pobladas, son muy ajustados y altamente dependientes de transferencias⁶. La mayoría de los recursos provenientes de transferencias nacionales tienen gastos pre-asignados por el gobierno central –para salud y educación– o están destinadas a proyectos individuales más que para planes amplios (OCDE, 2009a; 2013a). El instrumento de planificación local, el PLADECO, no está ligado a los recursos presupuestarios locales y a menudo tiene un impacto minoritario sobre la orientación del desarrollo económico local (Fuentes et al., 2007; Más Voces, 2005; Valenzuela y Rojas, 2006). Finalmente, las

municipalidades rurales tienen, en general, personal técnico reducido y/o poco calificado para promover el desarrollo económico local. Como consecuencia de todo esto, las municipalidades más pequeñas y pobres tienen muy pocos recursos disponibles para destinar al desarrollo económico local, al igual que una capacidad reducida para liderar o influir en el desarrollo rural⁷.

El gobierno central tiene una fuerte y extensa relación con el sector privado a través de contratos de concesión para el desarrollo, la operación y mantención de infraestructura, así como para la provisión de servicios públicos. El sector privado chileno tiene un rol crucial en la entrega de algunos servicios, incluyendo la infraestructura de transporte, telecomunicaciones, electricidad, gas o agua. Los operadores privados, a través de contratos de concesiones o de programas con el gobierno central, proveen una gran parte de la infraestructura que apoya la producción de servicios públicos. La regulación de dichos proveedores es responsabilidad del gobierno central, los gobiernos sub-nacionales tienen un papel muy limitado en dicho proceso con un involucramiento minoritario del nivel local. Las áreas, términos y condiciones de las concesiones son fijadas por entidades nacionales bajo la legislación nacional y manejadas por entidades privadas, dejando a los gobiernos regionales y locales como observadores en el proceso. Ello constituye, por ende, una gran limitación a su capacidad de administrar el desarrollo de sus territorios. El sistema de concesiones ha contribuido significativamente a la mejora de la infraestructura de transporte en Chile y al acceso en áreas rurales y remotas a servicios como la electricidad o las telecomunicaciones. Pero la administración centralizada de estos temas también lleva a que se dicten regulaciones homogéneas que a menudo no se adaptan bien a la heterogeneidad de los territorios del país (OCDE, 2009a; 2012a).

Debido a la estructura centralizada de Chile y el mandato limitado de los actores regionales y locales, el desarrollo rural y las políticas de desarrollo regional están altamente centralizadas, dirigidas o altamente influenciadas por los ministerios competentes o por servicios públicos centrales o descentralizados, con un enfoque top-down y una participación minoritaria o secundaria de los actores subnacionales (OCDE, 2009a; 2013a).

Esta estructura centralizada y la orientación top-down de las políticas de desarrollo rural pueden limitar su eficiencia, porque afectan su capacidad de proporcionar inversiones con objetivos que se adapten a los desafíos y de los distintos territorios rurales. Esto es especialmente relevante en un país como Chile, por la diversidad de características, de clima y de recursos de sus territorios rurales (ver Capítulo 1).

En años recientes, el Gobierno de Chile ha realizado esfuerzos para avanzar aún más en la agenda de descentralización, delegando competencias a los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, estos intentos todavía enfrentan desafíos significativos, en particular aquellos provenientes de: un sistema de inversiones altamente centralizado y sectorial, la falta de recursos financieros y administrativos para implementar las competencias delegadas y un sistema de gobernanza débil a nivel subnacional (OCDE, 2009a; 2013a).

Muchos actores del gobierno central intervienen en el desarrollo rural

Una gran cantidad de actores públicos nacionales intervienen en las políticas de desarrollo rural. Al igual que en muchos otros países, las políticas para las áreas rurales en Chile no son la responsabilidad exclusiva de un ministerio o servicio público específico. El Ministerio de Agricultura (MINAGRI) es la principal entidad responsable de diseñar, implementar, administrar y regular las políticas nacionales ligadas a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, los alimentos y el desarrollo rural. Este ministerio implementa sus políticas a través de los siguientes 12 servicios públicos.

- El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP). El INAP es la principal agencia que brinda apoyo a la agricultura de pequeña escala. Su objetivo es de mejorar la competitividad y la orientación de mercado de la agricultura familiar o de pequeña escala. Para poder cumplir con dicho mandato, la institución contribuye al financiamiento de inversiones y al capital operacional de productores de pequeña escala. También cofinancia programas de asistencia técnica y de administración para pequeños propietarios e implementa programas de asistencia general para agricultores pobres. Tiene una red de 122 oficinas en todo Chile.

- El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Es el responsable de: proteger, mantener y mejorar las condiciones sanitarias del ganado y la producción agrícola; proteger, preservar y mejorar los recursos naturales renovables usados en la agricultura; y controlar los insumos y la producción agrícola, en base a las regulaciones y estándares legales.
- La Corporación Nacional Forestal (CONAF). Su misión es de preservar y aumentar los recursos forestales del país. CONAF controla el cumplimiento de las regulaciones relacionadas al uso de los bosques. También tiene un programa de control de incendios forestales y administra el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.
- La Comisión Nacional de Riego (CNR). La comisión coordina todas las instituciones que tienen actividades de riego y implementa políticas, programas y proyectos de riego y drenaje. También administra los fondos disponibles para promover la construcción de proyectos privados de riego y drenaje, y promueve acciones públicas orientadas al desarrollo agrícola y a la capacitación en las áreas beneficiarias de los proyectos de irrigación.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). La oficina aconseja al Ministerio de Agricultura acerca de las políticas relacionadas a la producción y al comercio internacional. También brinda servicios de consejo legal, evaluación y monitoreo del presupuesto de los servicios públicos del ministerio, y coordinación de los programas de asistencia técnica y cooperación internacional.
- Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Su mandato es de crear, adaptar y transferir conocimientos e innovaciones técnicas para mejorar la competitividad del sector agrícola.
- Fundación de Innovación Agraria (FIA). La fundación promueve la innovación en agricultura chilena mediante el financiamiento del desarrollo de programas y de proyectos orientados a la transformación industrial y la comercialización de productos agrícolas y forestales. También brinda servicios de extensión de la transformación y comercialización de productor agrícolas.
- Instituto de Investigación Forestal de Chile (INFOR). Su misión es de ejecutar proyectos de investigación, preparar estadísticas y transferir conocimiento científico y tecnológico relacionado con el uso sostenible de los ecosistemas forestales, el manejo de sus recursos y la comercialización de sus productos. Apoya el desarrollo de pequeños y medianos propietarios de terrenos forestales y la innovación tecnológica entre las pequeñas y medianas empresas madereras.
- Fundación de Comunicación, Capacitación y Cultura del Agro (FUCOA). Está a cargo de las comunicaciones del Ministerio de Agricultura y sus servicios públicos.
- Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN). Su función es compilar, actualizar, mantener e integrar estadísticas e información cartográfica relacionada a los recursos naturales del país y proporcionar información oportuna y útil para el análisis de distintos subsectores.
- Comité de Seguro Agrícola (COMSA). El comité es financiado por el Ministerio de Agricultura y administrado por la CORFO. Bajo este programa, se entregan subsidios a agricultores que contratan seguros para sus cultivos y pagan la prima correspondiente. Cubre daños ligados a riesgos climáticos.
- Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA). La agencia aconseja al Presidente de la República en todos los temas relacionados a la identificación, formulación y ejecución de políticas y programas asociados a la calidad y seguridad de los alimentos.

Debido a la importancia de las actividades agrícolas en la economía chilena, el MINAGRI y algunos de sus servicios públicos, particularmente INDAP, tienen un rol importante en las actividades rurales, con una extendida presencia en las áreas rurales. Sin embargo, este Ministerio no supervisa ni coordina el desarrollo rural en su sentido más amplio⁸ ni tampoco interviene o ejerce mucha autoridad en otras políticas directamente relacionadas al desarrollo rural, como por ejemplo: la pesca, turismo rural, la energía renovable, el desarrollo económico o la lucha contra la pobreza en las áreas rurales. Los siguientes ministerios y servicios públicos tienen, también, un rol significativo en las actividades rurales en Chile:

- La Subsecretaría de Pesca, que depende del Ministerio de Economía. Regula y administra las actividades relacionadas con la pesca, incluyendo la pesca industrial, la pesca artesanal, la acuicultura y la pesca recreativa.

- La Subsecretaría de Turismo, que también depende del Ministerio de Economía, apoya el desarrollo del turismo y promueve capacitaciones en turismo para pequeños y medianos empresarios.
- El Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) es un servicio público dependiente del Ministerio de Economía y responsable de promover y difundir el desarrollo del turismo en Chile. Bajo la dirección de la Subsecretaría de Turismo, maneja la Política Nacional de Turismo y está a cargo de salvaguardar la sostenibilidad de las actividades turísticas. La Oficina Nacional se encuentra en Santiago, pero tiene representación en todas las regiones y en algunas localidades o territorios turísticos tales como San Pedro de Atacama, la Isla de Pascua, Chiloé o Puerto Natales.
- La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) tiene la misión de fomentar el desarrollo de actividades productivas en todos los sectores de la economía. Promueve mejoras en la administración, la innovación, la generación de capital y la creación de nuevas empresas. La CORFO entrega créditos a largo plazo y tasas preferenciales para actividades agrícolas y rurales. Ha patrocinado a algunas asociaciones productoras exitosas, así como a programas de apoyo para conglomerados de empresas dedicadas al salmón y al vino.
- El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) es una corporación dependiente del Ministerio de Economía cuya misión es la de promover y apoyar iniciativas que mejoren la competitividad de micro y pequeñas empresas y desarrollar las capacidades gerenciales de emprendedores de pequeña escala. Este servicio tiene un importante rol en las áreas rurales, ofreciendo programas e iniciativas de capacitación, apoyo y capital semilla.
- El Ministerio de Obras Públicas (MOP) está a cargo de planificar, diseñar, construir, expandir, reparar, mantener y dirigir el sistema nacional de infraestructura pública, incluyendo caminos, puentes, túneles y obras de regadío grandes y medianas. El MOP es responsable por mejorar la conectividad e infraestructura en áreas aisladas y escasamente pobladas. La Dirección General de Aguas, que depende del Ministerio de Obras Públicas, está a cargo del manejo y la administración de los recursos hídricos y de otorgar derechos de propiedad para el uso del agua. Tiene un programa para mejorar el acceso al agua potable en áreas rurales (Programa de Agua Potable Rural). A su vez, la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del MOP brinda servicios de infraestructura para el abastecimiento de agua y el riego.
- El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) fue creado en 2010 para remplazar a la anterior Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA). Diseña e implementa políticas, programas y planes ambientales, incluyendo aquellos destinados a proteger y preservar la diversidad biológica y los recursos naturales e hídricos. También coordina los planes nacionales de mitigación del cambio climático y de adaptación al cambio climático en los sectores de la agricultura, silvicultura y pesca. Es responsable de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y de aprobar los estudios y las declaraciones de impacto ambiental. El SEIA evalúa y certifica las iniciativas públicas y privadas, incluyendo aquellas relacionadas con el turismo, la energía, la minería, la agroindustria, los proyectos forestales y la infraestructura de transporte.
- La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que depende del Ministerio del Interior, coordina los asuntos territoriales y el desarrollo regional en todo Chile, incluyendo el desarrollo rural. Define la distribución regional de los recursos del FNDP. Implementa varios programas que apuntan a las áreas rurales, incluyendo el Programa de Saneamiento Rural y el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT).
- La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que depende del Ministerio de Desarrollo Social, coordina y ejecuta iniciativas estatales para el desarrollo de las poblaciones indígenas.
- El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es un servicio público que depende del Ministerio de Desarrollo Social y financia actividades que contribuyen a reducir la pobreza. Implementa programas orientados a mejorar los ingresos de pequeños productores en áreas rurales.
- ProChile es una institución dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y está a cargo de promocionar el comercio exterior y las exportaciones de productos chilenos en el extranjero, además de contribuir a la difusión de la inversión extranjera y la promoción del turismo.

- El Ministerio de Energía diseña y coordina los planes, las políticas y normas relacionadas con el sector energético, incluyendo aquellas relacionadas con las fuentes de energía renovable. El Ministerio tiene un programa orientado a reducir la brecha energética de las áreas rurales y de los sectores vulnerables, dando prioridad al uso de fuentes de energías renovables (Programa de Energización Rural y Social -PERYS).
- El Ministerio de Minería apoya el desarrollo, el crecimiento y la sostenibilidad de la actividad minera en Chile.
- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es un servicio público dependiente del Ministerio del Trabajo que promueve la competitividad de las empresas y las personas a través de programas de capacitación.

La compleja cantidad de ministerios y servicios públicos involucrados en la política rural a nivel nacional se replica también a nivel regional, con representantes regionales de los principales ministerios y servicios públicos nacionales. La mayoría de los ministerios nacionales y aquellos servicios públicos con operaciones a nivel subnacional tienen delegaciones regionales (secretarías regionales ministeriales -SEREMI- en el caso de los ministerios, directores regionales en el caso de los servicios públicos). Estas instituciones descentralizadas son responsables de ejecutar las políticas y programas de nivel regional dentro de su región. Los SEREMI y directores regionales son nombrados por y dependen del ministerio nacional o servicio público que representan, pero dentro de la región le reportan al intendente (en el caso de los SEREMI) o tanto a los SEREMI y el intendente (en el caso de los directores regionales de servicios públicos).

El desarrollo rural con una base amplia requiere acuerdos de coordinación. La presencia de numerosas instituciones con un rol en el desarrollo rural es normal en los países de la OCDE. Dada la amplia naturaleza de las áreas rurales, las políticas rurales no pueden ser responsabilidad exclusiva de un ministerio o servicio público específico. Pero la confluencia de numerosos actores intrometidos en el proceso de desarrollo rural hace que el desarrollo de marcos institucionales y de planificación sea particularmente crucial para promover un enfoque coherente entre ellos.

Existen pocos mecanismos institucionalizados para promover la articulación de la política rural

Actualmente, Chile carece de una estrategia rural unificada y amplia. Tal como se analizó en el Capítulo 2, la política rural hoy en día es vista como aplicable a las viviendas y empresas que se encuentran en áreas rurales pero que sólo están conectadas de manera débil a la economía de mercado nacional. La política rural, en este contexto, consiste en parte de subsidios para compensar los bajos ingresos en el mercado y en parte del apoyo que se brinda a estas personas y empresas para ser más competitivas. Si bien existen fuertes políticas sectoriales para apoyar a las grandes empresas comerciales que se encuentran en territorio rural, esto no es considerado actualmente como parte de la política rural. Esta situación hace que sea difícil articular o desarrollar coherencia en torno a objetivos comunes entre las acciones y estrategias de los diferentes ministerios y servicios públicos que intervienen en las áreas rurales.

La falta de una definición de la ruralidad que sea unificada y amplia presenta aún más desafíos a la coherencia de la política rural. Cada ministerio o servicio público que está relacionado con el desarrollo rural tiene su propio enfoque para el desarrollo rural. En principio, todos los ministerios y las instituciones aceptan la definición del INE de la ruralidad. Tal como se argumentó en los Capítulos 1 y 2, esta definición es muy restrictiva y no logra captar las características demográficas y socioeconómicas de las áreas rurales. Además, los ministerios a menudo implementan sus programas de desarrollo rural aplicando un criterio diferente de la ruralidad. Esta falta de una definición compartida presenta desafíos para generar sinergias entre diferentes políticas implementadas en las áreas rurales. Por ejemplo:

- El Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas define a las localidades rurales que reciben inversiones a través de este programa como aquellas con una población entre 80 y 3.000 habitantes y un mínimo de ocho viviendas por km².
- El Ministerio de Salud clasifica a los centros de salud rurales como aquellos que atienden a localidades que normalmente tienen entre 2.000 y 5.000 habitantes (con un límite de 20.000).

- El Ministerio de Educación considera a una escuela como rural si está ubicada a una distancia superior a cinco kilómetros desde el límite urbano.

Existe una falta de interacciones fluidas e institucionalizadas entre los diversos actores que intervienen en el desarrollo rural. Cada institución tiene su propia visión y, a menudo, opera en silos, sin interactuar o coordinar sus acciones, políticas y programas con otras instituciones que intervienen en las áreas rurales (SUBDERE, 2013a). Esta falta de coordinación se da entre ministerios altamente involucrados en las áreas rurales (por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Medio Ambiente y la Subsecretaría de Pesca). También se da entre servicios públicos que dependen de los distintos ministerios. No existe una unidad o entidad de coordinación interinstitucional para el desarrollo rural en Chile. Finalmente, la falta de coordinación horizontal puede incluso existir entre servicios públicos que pertenecen a un mismo ministerio. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Agricultura, las actividades, programas y políticas de sus 12 servicios públicos no son necesariamente planificadas e implementadas de manera coordinada, lo que en ocasiones menoscaba la interacción entre áreas interrelacionadas como la investigación agrícola, la investigación forestal, el riego y el desarrollo de los agricultores de pequeña escala. A menudo existe una falta de coordinación horizontal entre las instituciones desconcentradas a nivel regional. Los SEREMI y directores regionales de los servicios públicos están en una posición administrativa incómoda. Los SEREMI responden directamente a su ministerio, debido a que son los representantes regionales de políticas sectoriales; sin embargo, también le rinden cuentas al intendente y trabajan para implementar las iniciativas sectoriales a nivel regional en línea con las prioridades del intendente. Si bien en teoría las prioridades de todas las partes deberían estar alineadas, en la práctica los SEREMI tienden a alinear las prioridades con su ministerio en Santiago (OCDE, 2013a). Algo similar sucede con los directores regionales de los servicios públicos. Las oficinas regionales dependen de y son nombradas por su director nacional en Santiago, aunque en la región le reportan al SEREMI competente¹⁰. Aquí también los directores regionales tienden a alinear las prioridades con sus oficinas nacionales en Santiago, adonde se encuentran sus unidades de planificación. Esta situación presenta desafíos para la coordinación horizontal a nivel regional, mientras asignando un mayor control desde Santiago sobre las políticas implementadas en las regiones.

La presencia de demasiadas agencias y instrumentos hace que la coordinación interinstitucional y la generación de sinergias sean más complejas. Por ejemplo, en la Región del Biobío existen actualmente 68 sedes regionales de servicios públicos nacionales. Por supuesto, no todas estas instituciones están involucradas directamente en temas de desarrollo rural. Pero esta situación, unida a la ausencia de instrumentos formales de coordinación interinstitucional para el desarrollo rural, sirve de ejemplo para reflejar la complejidad de generar sinergias entre programas e instituciones de amplia variedad y cuyas acciones tienen consecuencias sobre el desarrollo rural.

La fragmentación institucional y las fallas de coordinación a menudo tienen como resultado la duplicación o la superposición de programas y recursos públicos en áreas rurales. Existen diferentes ejemplos que podrían ilustrar esto: INDAP trabaja de manera paralela al FOSIS para apoyar la autosuficiencia alimenticia de un agricultor de subsistencia; muchas instituciones intervienen en la provisión de agua potable y de riego en las áreas rurales, incluyendo el MOP, INDAP, la Comisión Nacional de Riego y el Ministerio de Salud, a menudo con acciones sobrepuestas o descoordinadas; dos instituciones intervienen paralelamente en la provisión de señalética turística en las áreas rurales con población indígena: la CONADI y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR).

Existen esfuerzos por mejorar la coordinación interinstitucional

El Gobierno de Chile lanzó planes regionales estratégicos -Planes Regionales de Gobierno- que contienen las áreas y los ejes productivos en los cuales el gobierno central enfocará sus acciones en cada una de las 15 regiones chilenas durante el período entre 2010-2014. Estos planes son una buena iniciativa para lograr una mejor coordinación de los diferentes ministerios y instituciones centrales relacionadas con el desarrollo regional. Sin embargo, incluso si algunos planes integran acciones y planes para el desarrollo rural, por lo general tienen un foco sectorial y pierden la visión integral del desarrollo rural. Al mismo tiempo, los actores subnacionales asumieron un rol secundario en la elaboración de estos planes regionales y las estrategias carecen de una conexión sólida con la estrategia de desarrollo del gobierno regional.

Existen varios ejemplos de coordinación interinstitucional voluntaria a través de planes y proyectos conjuntos. Estos acuerdos se dan tanto entre distintos ministerios e instituciones, como entre servicios públicos pertenecientes a los mismos ministerios, que voluntariamente acuerdan coordinar esfuerzos y recursos para alcanzar una meta común de desarrollo rural (Cuadro 3.1). Además, dada la amplia distribución de las oficinas de INDAP en las áreas rurales y su larga experiencia de trabajo en terreno, en áreas y comunidades aisladas, ocasionalmente sirven como base o sede para otros servicios públicos. Pero estos acuerdos y acciones en conjunto dependen en gran medida de la relación personal entre los jefes de los servicios públicos e instituciones.

Estos esfuerzos, sin embargo, tienden a ser la excepción más que la norma. La coordinación interinstitucional en el desarrollo rural no es el resultado de marcos de planificación institucionalizados, sino más bien de una combinación de iniciativas ad hoc, de la capacidad y relaciones establecidas entre los jefes de las diferentes instituciones públicas (OCDE, 2009a). El hecho de que los jefes de las instituciones públicas roten con frecuencia, y de que algunos programas de políticas no trasciendan a los períodos de política deja a esta coordinación interinstitucional ad hoc en una posición débil. Con respecto a eso, existe un sentimiento generalizado entre los actores públicos y privados de que hay una falta de diálogo interinstitucional, que tiene como resultado la superposición de iniciativas (SUBDERE, 2013a).

Cuadro 3.1. Algunos ejemplos de programas y convenios interinstitucionales de desarrollo rural

El Programa de Infraestructura Rural y Desarrollo Territorial (PIRDT) es administrado por la SUBDERE, y financiado en conjunto con recursos de los FNDR de los gobiernos regionales y es operado por distintos servicios públicos del MOP. El principal objetivo de este programa es mejorar el acceso de las áreas rurales a infraestructura básica (agua, servicios sanitarios, electricidad), infraestructura de transporte y telecomunicaciones.

Recientemente el CIREN realizó una investigación para evaluar la erosión del suelo en las diferentes regiones y territorios del país. Esta investigación fue financiada por INNOVA-CORFO y contó con la participación de CONAF, el SAG y ODEPA.

En los últimos años, el SENCE e INDAP han logrado acuerdos para brindar capacitación a los agricultores en distintas regiones de Chile. Durante la década de 1990, ejecutaron en conjunto un programa para capacitar y mejorar las habilidades emprendedoras de jóvenes indígenas habitantes de las áreas rurales (Durston, 2001).

Estos acuerdos y programas interinstitucionales son a menudo realizados por servicios públicos que pertenecen a un mismo ministerio, como INDAP y el INIA (INDAP, 2013a) o CONAF e INDAP (Infoandina, 2013).

Finalmente, estos acuerdos a menudo son logrados a nivel regional, donde los representantes de distintas instituciones deciden aunar esfuerzos y recursos para trabajar por el logro de una meta común. Por ejemplo, en la Región de O'Higgins hubo un acuerdo entre INDAP y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para entregar información a los habitantes rurales acerca de las características y requisitos de los programas de vivienda en las áreas rurales.

Fuentes: Durston, John (2001), "Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile: Lecciones del CTI del Programa 'Chile Joven' (SENCE/INDAP) en dos comunidades mapuches", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago, www.eclac.org/publicaciones/xml/6/7416/SeriePoliticSociales49.pdf; INDAP (2013), "INDAP e INIA Tamel Aike generan trabajo conjunto para fortalecer atención de pequeños productores agropecuarios", INDAP, Santiago, 13 de junio, www.indap.gob.cl/noticia/indap-e-inia-tamel-aike-generan-trabajo-conjunto-para-fortalecer-atencion-de-pequenos; INDAP (2013), "Pequeños productores agrícolas podrán capacitarse tras firma de convenio con SENCE", INDAP, Santiago, 13 de mayo, www.indap.gob.cl/noticia/pequenos-productores-agricolas-podran-capacitarse-tras-firma-de-convenio-con-sence; Infoandina (2013), "CONAF e INDAP firman alianza por el medio ambiente en Chile", Infoandina, Lima, Perú, 11 de junio, www.infoandina.org/noticias/conaf-e-indap-firman-alianza-por-el-medio-ambiente-en-chile.

En años recientes, algunas iniciativas institucionales, y algunos programas y reformas de gobernanza también han sugerido un avance hacia un mayor énfasis en la dimensión regional. Este fue el caso, por ejemplo, de iniciativas como las agencias regionales para el desarrollo productivo o el programa “Chile Emprende”. Al respecto, y teniendo conciencia de la importancia de incluir un enfoque basado en el territorio en las políticas nacionales, los ministerios y las instituciones nacionales han lanzado diferentes programas y estrategias que buscan fortalecer la coordinación vertical entre las prioridades de planificación nacionales y subnacionales y que dan un mayor realce a la participación no sólo de los gobiernos subnacionales, sino que también de las comunidades que pueden beneficiarse de estas iniciativas, como sería el caso con el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) de INDAP.

Pero, tal como sucede con la coordinación interinstitucional horizontal, la interacción vertical entre las instituciones del gobierno central y del nivel subnacional, y los actores, tienden a darse de manera ad hoc. A menudo, depende de la fuerza, de la independencia y del arraigo regional de un determinado intendente o jefe del servicio público o de las relaciones o la capacidad de una determinada municipalidad o alcalde para influir en las decisiones de las instituciones nacionales.

Debido al fuerte centralismo de Chile, el papel desarrollado por los actores subnacionales todavía tiende a ser subsidiario, más enfocado en aprobar planes y modelos decididos previamente por los actores nacionales que en participar activamente en la definición de estos planes. Sería crucial promover una participación más activa de los actores subnacionales en estas iniciativas para que reflejen las necesidades y realidades territoriales específicas y para obtener el apoyo de los actores locales para estas iniciativas del gobierno central (OCDE, 2009a; 2013a).

La siguiente sección se centra en examinar los diferentes elementos que promueven marcos institucionales eficientes para generar coordinación y sinergias entre distintos actores y políticas que actualmente intervienen en el desarrollo rural en Chile. La sección subsiguiente, a su vez, se enfocará en cómo incrementar la participación de los actores subnacionales en el desarrollo rural como una manera de fortalecer iniciativas top-down que estén más cercanas a las necesidades y realidades de la diversidad de los territorios rurales de Chile.

Avanzando hacia políticas de desarrollo rural integral

La nueva política nacional para el desarrollo rural podría contribuir a generar una visión compartida del desarrollo rural a largo plazo...

Tal como se observó en la sección anterior, la falta de una definición compartida de las áreas rurales y de una política o estrategia de desarrollo rural compartida menoscaba la coherencia de las políticas y puede contribuir a generar la duplicación o superposición de programas y recursos públicos en las áreas rurales. Para enfrentar este desafío, la revisión de la actual definición de las áreas urbanas y rurales en Chile ayudaría a avanzar en este ámbito (ver Capítulo 1). Al mismo tiempo, el Gobierno de Chile ha iniciado un proceso para crear un marco político nacional para el desarrollo rural. Éste es claramente un paso hacia adelante y podría contribuir a promover la coherencia interinstitucional.

...pero es necesario considerar algunos elementos

La fijación de una política nacional podría contribuir a la coherencia de las políticas para el desarrollo rural. Sin embargo, existen ciertos elementos, relativos a la formulación, el manejo, la implementación y la evaluación de esta política, que deben ser considerados para que ella sea algo más que una simple declaración de intenciones. El análisis de las experiencias en el área del desarrollo en otros países de la OCDE ha identificado diversas dimensiones relacionadas con la eficiencia de las políticas destinadas a promover políticas coherentes y sinergias de manera transversal en las instituciones gubernamentales (OCDE, 2008a):

- La participación de un conjunto amplio de actores: La planificación de una política o estrategia rural coherente requiere buena información acerca de las diferentes dinámicas rurales y territoriales. Si no se tiene una clara comprensión de los desafíos y las potencialidades de las áreas rurales, la política rural enfrentará el riesgo de orientar esfuerzos y recursos de manera ineficiente o incompleta. La participación de un conjunto amplio

de actores de los sectores público, privado y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como subnacional, contribuirá a elaborar una política de desarrollo rural informada y amplia.

- Apropiación del programa por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados. Esta apropiación del programa generalmente es el resultado de un largo proceso de negociación y de la activa participación de los diferentes actores públicos y no públicos en el diseño de la política. Esto transforma al proceso de preparación en una negociación amplia de multicancha orientada a alinear las acciones de todos los actores involucrados clave.
- Marco político: La política que resulte de este proceso debe tener un mensaje claramente articulado que: i) identifique las metas clave de la política; ii) promueva una comprensión común de la política rural; iii) fije los parámetros para las acciones y la evaluación y iv) esté apoyado por un compromiso político.
- Roles, decisiones e información: Los roles y las responsabilidades deben ser claramente distribuidas entre los actores. Las tareas de toma de decisiones deben ser claras y transparentes.
- Coordinación: Se deben establecer mecanismos que faciliten los flujos de información y la cooperación y coordinación horizontal (intersectorial) y vertical (entre distintos niveles de gobierno).
- Finanzas: Es necesario considerar los flujos financieros que respaldarán las prioridades políticas y proveerán suficientes niveles de financiamiento para lograr los objetivos y promover compromisos creíbles.
- Evaluación: Se deben considerar mecanismos para el monitoreo y la evaluación, con la finalidad de evaluar y, si es necesario, ajustar la política.

Entre estos factores, la experiencia de los países de la OCDE como la Finlandia (Cuadro 3.2) muestra que las áreas clave para el éxito de una política rural que promueva la coherencia entre las políticas son: i) la participación de la sociedad civil y de la academia como proveedores de conocimiento local y técnico; ii) la apropiación del programa por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados como resultado de un largo proceso de negociación; iii) la claridad en la distribución de roles y responsabilidades; iv) procesos de monitoreo y evaluación de la manera como se han implementado las propuestas/decisiones; v) el liderazgo del proceso por parte de una institución eficiente y con un amplio apoyo. Estos elementos deberían tenerse en cuenta para el actual proceso en Chile.

El principal foco de la política rural debería estar en las áreas rurales que no están bien conectadas a un gran centro urbano. Estos lugares enfrentan desafíos significativos en términos de baja densidad de población, distancia de los mercados internos y externos y la falta de una masa crítica que provea a la demanda cercana de los productos de la región. La política actual se enfoca principalmente en este tipo de territorio, pero lo hace desde la perspectiva del nivel de ingreso de personas en ciertas ocupaciones y no sobre la base del territorio. Debido a que el foco está puesto solamente en personas y empresas de bajos ingresos y no incluye al territorio geográfico en el que se ubican, se pierden algunas oportunidades importantes para las políticas. De manera particular, el actual enfoque basado en los sectores tiende a ver el potencial para lograr mejores estándares de vida ya sea como resultado de una mejor competitividad del sector actual o como la emigración y no pone el suficiente énfasis en la posibilidad de encontrar empleo alternativo en la región.

Además, el territorio rural cercano a los grandes centros urbanos también debe ser considerado. Aquí son importantes los lazos entre lo rural y lo urbano. Las altas interacciones entre las áreas rurales y urbanas deben ser consideradas cuando se trata de una política rural. Las áreas rurales proporcionan un flujo de servicios ambientales y recreacionales a los residentes urbanos cercanos que también requieren de alimentos, energía o agua que se encuentran mayoritariamente en las áreas rurales. Al mismo tiempo, las relaciones de traslado entre las áreas urbanas y rurales en el área funcional urbana (AFU), tal como se ve en el Capítulo 1, también son bastante notables en el caso de Chile, debido a que muchos trabajadores urbanos se desplazan diariamente desde una residencia rural a su trabajo. Con el fin de tomar en cuenta estas consideraciones, las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Rural de la OCDE (2005) realizada en Oaxaca (México), apuntaban a la comprensión de la política rural dentro de una política regional amplia que pudiera servir como paraguas para políticas coordinadas de desarrollo urbano y rural, dentro de un enfoque territorial.

Cuadro 3.2. El Programa Nacional de Política Rural y el Comité de Política Rural en Finlandia

El Programa Nacional de Política Rural es el principal instrumento para darle coherencia a las diferentes políticas sectoriales orientadas a las áreas rurales en Finlandia. Es elaborada por el Comité de Política Rural, una institución que reúne a nueve ministerios, otras organizaciones y federaciones públicas, así como a centros de investigación y actores involucrados del sector privado. El Programa Nacional de Política Rural incluye lineamientos estratégicos y medidas prácticas específicas para diferentes sectores y distintas entidades gubernamentales. Bajo el liderazgo del Comité de Política Rural, que también promueve la implementación de las medidas, el programa ha sido formado por muchas organizaciones de distintos actores involucrados.

El Programa Nacional de Política Rural se divide en dos partes: el Plan de Acción del Comité de Política Rural y el Programa Especial o el Informe del Gobierno. El Plan de Acción del Comité de Política Rural contiene propuestas para ser realizadas por una amplia gama de actores. El Programa Especial de Política Rural, que es separado, se elabora sobre la base del Plan de Acción y sólo contiene decisiones y propuestas dentro de la competencia del gobierno. Por ejemplo, el Cuarto Programa de Política Rural (2005-2008), titulado “Campo Viable – Nuestra Responsabilidad Conjunta”, incluía 133 propuestas. Basándose en él, se elaboró un Programa Especial de Política Rural para el período 2005-2006 con la finalidad de brindarle apoyo político y contenía 52 decisiones gubernamentales. Este sistema ha contribuido a distribuir responsabilidades, compartir información y a vincular las etapas de planificación e implementación.

El programa es revisado aproximadamente cada cuatro años y contiene tanto una perspectiva estratégica como propuestas concretas con referencias explícitas de quienes son responsables por implementarlas. El Comité de Política Rural ejecuta las propuestas del programa mediante negociaciones, proyectos, grupos de trabajo temáticos e influyendo en diversos procesos.

Estos documentos han sido centrales para proporcionar una política rural con un marco político. Los ministerios deben informar dos veces al año qué acciones han realizado en línea con las propuestas/decisiones contenidas en el Programa de Política Rural/Programa Especial. Además, la continuidad de esos programas por un plazo de más de dos décadas (ha habido cinco Programas Nacionales de Política Rural, 1991-1996, 1996-2000, 2001-2004, 2005-2008 y 2009-2013) ha contribuido a entregar una visión de largo plazo a la política rural. Finalmente, la distinción de dos programas, uno dentro del ámbito gubernamental (el Programa Especial de Política Rural) y otro más amplio en el que están involucradas muchas otras organizaciones, ayuda a distribuir responsabilidades, compartir información y a vincular las etapas de planificación e implementación.

Algunas fortalezas del proceso son: i) la participación de la sociedad civil y la academia en su preparación como proveedores de conocimiento local y técnico, reduciendo una brecha crucial de conocimiento que tienen muchos gobiernos centrales al definir las prioridades de la política rural; ii) la apropiación del programa por parte de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados como resultado de un largo proceso de negociación y delineando las acciones para todos los actores involucrados clave; iii) la claridad en la distribución de roles y responsabilidades y iv) el proceso de monitoreo y evaluación anual o bianual sobre cómo se han implementado las propuestas/decisiones.

El Comité de Política Rural

El Comité de Política Rural se reúne seis o siete veces al año. Su Secretaría consiste de aproximadamente 60 autoridades y representantes especializados en temas rurales de diversos ministerios y organizaciones expertas. Los miembros de la Secretaría operan como funcionarios de enlace con sus propias organizaciones y son responsables de preparar los temas relativos a sus sectores específicos. En sus orígenes, el Comité de Política Rural estaba albergado por el Ministerio del Interior, que tiene la responsabilidad de la política regional. Sin embargo, luego de la integración del país a la UE en 1995, el Comité fue transferido al Ministerio de Agricultura y Silvicultura. Tal como ha sucedido en otros países, al encasillar al desarrollo rural dentro del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, se produce una tensión de prioridades y grupos interesados que compiten por las políticas relativas a lo agrícola y lo rural.

Fuentes: OCDE (2008), OECD Rural Policy Reviews: Finland 2008, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041950-en>; Ministry of Agriculture and Forestry (n.d.), “The National Rural Policy Programme and the government rural policy outlines”, Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki, www.mmm.fi/en/index/frontpage/rural_development/Rural_development_programmes/programme_policy_outlines.html.

El actual proceso de elaboración en paralelo de estas tres políticas en Chile –política de desarrollo regional, política de desarrollo urbano y política de desarrollo rural- ofrece una buena oportunidad para crear las interacciones adecuadas entre ellas.

Será necesario tener un liderazgo eficiente para los temas rurales

Será necesario tener una institución con un rol claro de liderazgo en temas rurales para integrar mejor las políticas rurales nacionales, promover sinergias y para actualizar el concepto del desarrollo rural en Chile. El lugar apropiado que debería ocupar la política rural dentro del “Gobierno” es un tema de debate abierto y de larga data entre los países de la OCDE. Por lo tanto, se deberán analizar cuidadosamente los pros y los contras de las diferentes opciones en Chile, desde que no existe una solución óptima. La agencia seleccionada deberá buscar sinergias y interacciones entre las diferentes instituciones y abogar por una mayor presencia del desarrollo rural en el accionar de los distintos ministerios. Sobre la base de las experiencias en otros países de la OCDE, Chile parece tener cuatro posibilidades para tomar el liderazgo del desarrollo rural:

- El Ministerio de Agricultura: El Ministerio de Agricultura tiene la ventaja de tener una presencia y un liderazgo de larga data en las áreas rurales. INDAV es la institución pública con presencia física más amplia en las áreas rurales gracias a su red de más de 122 oficinas. Al mismo tiempo, el rol histórico clave de la agricultura en la economía chilena y el hecho de que por muchos años el desarrollo rural fue ampliamente identificado con la agricultura dan a este ministerio un cierto liderazgo sobre los territorios rurales. Sin embargo, esto último también tiene inconvenientes, debido a que puede ser complejo actualizar el concepto y la orientación de la política rural desde el enfoque sectorial/agrícola hacia un foco más amplio y multisectorial si fuera el Ministerio de Agricultura la institución que lo lidere. Para enfrentar este desafío, algunos países de la OCDE han creado una división a cargo del desarrollo rural con una perspectiva amplia al interior del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, incluso si el desarrollo rural fuera reconocido como un nuevo ámbito, el ministerio podría tener fuertes incentivos para comportarse de manera tradicional orientándose a su sector.
- La creación de un nuevo ministerio para el desarrollo rural. Esta opción tiene la ventaja de que la nueva institución podría estar especialmente diseñada para cubrir el área del desarrollo rural de manera amplia e integral, más allá de las perspectivas sectoriales. Podría asumir la competencia de distintos departamentos o ministerios, tal como sucedió con el DEFRA en el Reino Unido (Cuadro 3.3). Existen, sin embargo, algunos desafíos con esta opción. Primero, aunque la nueva institución asumiera nuevas responsabilidades, no sería posible reunir a todas las áreas relevantes para el desarrollo rural en una sola institución. Segundo, la creación de una nueva institución podría hacer que los acuerdos interinstitucionales y la coordinación en el ámbito público, donde ya existen muchas instituciones, fueran más complejos. Finalmente, el rol, la relevancia y el liderazgo de este ministerio podrían ser secundarios, debido al fuerte dominio de ministerios sectoriales tradicionales como el MINAGRI.
- SUBDERE: La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene la ventaja de ser una institución establecida, con una larga presencia actuando como “árbitro” para facilitar y fomentar enfoques integrados basados en el territorio. Podría facilitar la interacción necesaria entre distintos ministerios e instituciones y ayudar a integrar la dimensión territorial y la perspectiva top-down de las regiones y los territorios rurales. Finalmente, contribuiría a considerar los vínculos entre lo urbano y lo rural, debido a que la SUBDERE trabaja tanto por el desarrollo rural como el urbano. La principal desventaja de esta opción es similar a la anterior, la posición institucional relativamente débil de la SUBDERE en comparación con los ministerios sectoriales tradicionales. Además, el rol que tiene de cumplir con múltiples tareas, lidiando con el desarrollo regional, urbano y rural, aunque pudiera contribuir a integrar estas áreas altamente interconectadas, podría debilitar la relevancia del desarrollo rural, a la diferencia de otras opciones en las que una institución única trabaja en la tarea, que ya es compleja, de llevar adelante el desarrollo rural.

- Un comité interministerial de desarrollo rural: Tendría la ventaja de ser capaz de reunir a un conjunto amplio de actores, incluyendo los ministerios y servicios públicos relevantes, además de los representantes de los territorios y de las regiones. También podría tener una organización flexible y adaptable, funcionando con varias comisiones, teniendo a diferentes actores asociados a las distintas áreas de trabajo. Sin embargo, la experiencia de Chile muestra que es muy difícil darle relevancia, funcionalidad y estabilidad política a los comités interministeriales. A mediados de la década de 1990 ya existía un intento por desarrollar un comité interministerial para el desarrollo rural, pero no duró demasiado y fue dominado por el Ministerio de Agricultura. El rol y la funcionalidad de otras experiencias interministeriales más recientes, como el Comité de Ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorio, han sido muy limitados (OCDE, 2013a). No obstante, tal como se mencionó anteriormente, algunas experiencias internacionales como el Comité de Política Rural de Finlandia, han sido más exitosas gracias, entre otras razones, al claro apoyo político que ha recibido la institución.

La institución que lidere el desarrollo rural deberá actuar como líder intersectorial de lo rural. La institución seleccionada deberá trabajar para actualizar el concepto de desarrollo rural en todos los ministerios y agencias relevantes y expandirlo hacia los territorios. La evidencia en los países de la OCDE (OCDE, 2006, 2008a, 2010a) ofrece algunas lecciones valiosas que deben ser tomadas en consideración en cualquier nuevo escenario institucional:

- Obtener un fuerte apoyo institucional a través de facultades entregadas por el Presidente para abordar, manejar y coordinar la política rural; reportarle directamente al Presidente y/o a un comité parlamentario relevante, como señal de la gran relevancia y el fuerte apoyo al desarrollo rural. En otros países de la OCDE, como Canadá o Estados Unidos, la política rural sólo es importante si el Primer Ministro o el Presidente creen que debe ser importante. De lo contrario, languidece.
- Tener la capacidad de coordinar a los diversos ministerios sectoriales.
- Ampliar el uso de las tipologías rurales compartidas y actualizadas (ver Capítulo 1) en los ministerios y en la difusión de información estadística.
- Tener su propia capacidad financiera.
- Ampliar el alcance del apoyo para las preocupaciones rurales y para las comunidades rurales hasta lograr una perspectiva “de todo el gobierno”.
- Ser capaz de asegurar la integración de la política urbana y la rural y de abordar los vínculos entre lo urbano y lo rural.
- Asegurar que las características territoriales y las visiones subnacionales sean consideradas y que exista una coordinación vertical fluida en el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo rural.
- Hacer una clara distinción entre lo rural y lo agrícola (fortaleciendo el hecho de que los desafíos rurales se extienden más allá de aquellos del sector agrícola) y ayudar a volver a involucrar a ambos en una relación positiva de apoyo mutuo.

Cuadro 3.3. El lugar de las políticas rurales al interior del gobierno en los países de la OCDE

El lugar apropiado que debería ocupar la política rural dentro del “Gobierno” es un tema de debate abierto. En muchos países de la OCDE, el hecho de que el Ministerio de Agricultura haya sido el que tradicionalmente interactuaba con las áreas rurales ha derivado en la creación de un departamento a cargo del desarrollo rural dentro de dicho ministerio. Esto es lo que sucede en Canadá, por ejemplo, que creó la Secretaría Rural dentro del Ministerio de Agricultura, o con Agri-Food (agroalimentación) en los Estados Unidos, que creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural dentro del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Algunos países incluso reestructuran y cambian el nombre de ministerio para resaltar el nuevo componente de desarrollo rural. Ése es el caso, por ejemplo, en México, que denominó a su ministerio relevante como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Las soluciones mencionadas anteriormente, donde el Ministerio de Agricultura adoptaba los temas de desarrollo rural, a menudo son la segunda mejor opción debido al hecho de que estar dentro de un ministerio sectorial limita significativamente el aspecto intersectorial del desarrollo rural. Aunque el desarrollo rural sea reconocido como un nuevo ámbito, el ministerio tendrá fuertes incentivos para comportarse de manera tradicional debido a que los intereses agrícolas están generalmente mejor organizados que los del desarrollo rural.

Los factores externos desarrollan un papel determinante, particularmente en el caso de los países miembros de la UE, que deben lidiar con reglas y flujos de financiamiento externos que influyen en la decisión acerca de dónde ubicar las políticas de desarrollo rural. Los dos principales flujos de fondos de la UE son la Política Agrícola Común (PAC) y los Fondos Estructurales (Regionales). Los fondos para el desarrollo rural han surgido desde el PAC (también denominado “segundo pilar”) y no de los fondos regionales (si bien muchos países, incluyendo a Finlandia, han utilizado fondos estructurales para el desarrollo rural). Por eso el lugar directamente elegido para las políticas de desarrollo rural dentro de las estructuras gubernamentales de los países europeos generalmente ha sido el Ministerio de Agricultura, a cargo de administrar los fondos PAC.

De manera alternativa, varios países han buscado romper la inercia al crear una nueva entidad con un alcance más amplio y una jurisdicción explícita sobre las políticas de desarrollo rural o mediante la asignación de esta jurisdicción a otro ministerio. Un ejemplo del primero caso es el Reino Unido, donde la misma autoridad central, DEFRA, adquiere mayores responsabilidades sobre una gama más amplia de ámbitos, incluyendo el medio ambiente, los alimentos y los asuntos rurales. Un ejemplo del segundo caso es Australia, donde el Departamento de Transporte y Servicios Regionales (DOTARS por su sigla en inglés) tiene la responsabilidad principal sobre las políticas regionales (que en Australia son sinónimo de política rural). Finalmente, algunos países han creado un comité interministerial con una amplia base para lidiar con el desarrollo rural. Esto es lo que sucede con el Comité de Política Rural en Finlandia, compuesto por nueve ministerios, otras organizaciones y federaciones públicas, así como centros de investigación y actores involucrados del sector privado. Aunque todavía tiene un rol institucional débil al interior del gobierno, cumple una función muy importante en la gobernanza de la política rural, como instrumento para reunir a diversos actores y como organismo que aboga a favor de las comunidades rurales.

Fuentes: OCDE (2008), OECD Rural Policy Reviews: Finland 2008, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041950-en>; OECD (2010), OECD Rural Policy Reviews: Quebec, Canada 2010, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082151-en>.

La institución deberá actuar como “líder de lo rural”, trabajando para garantizar que lo rural permanezca en la agenda y no sea ignorado o se diluya en las múltiples prioridades de las instituciones sectoriales. Sin embargo, también es importante reconocer que los ministerios competentes siempre tendrán la mayor responsabilidad de implementar políticas que afecten a las empresas y viviendas rurales. Es poco probable que algunos grandes ministerios, tales como Minería, Obras Públicas, Salud y Educación, se vean fuertemente influenciados por otro departamento o por un comité supervisor. En el mejor supuesto, se podría esperar que prestaran más atención al impacto más amplio que tienen sus políticas en el territorio rural.

Se necesitarán acuerdos de gobernanza para apoyar el rol de la institución que asuma el liderazgo

Acuerdos de gobernanza pueden ayudar a sobrepasar los enfoques sectoriales y resaltar el desarrollo rural de forma más evidente. No es fácil sobrepasar los enfoques sectoriales a favor de un enfoque político integral para el desarrollo rural. La denominación de un líder rural es un paso necesario, pero no suficiente. Se requerirá una coordinación paralela y el establecimiento de acuerdos de gobernanza para facilitar la promoción de una política amplia de desarrollo rural y para motivar a las diversas instituciones que operan en el ámbito del desarrollo rural para que trabajen en conjunto, asegurando que sus prioridades sectoriales hacia las áreas rurales y sus políticas individuales no sean contradictorias (OCDE, 2006a). Diversas opciones de gobernanza podrían ser útiles para apoyar este proceso en Chile, incluyendo:

- Un grupo de trabajo interministerial para el desarrollo rural
- Una posible reorganización institucional
- Acuerdos similares a “rural proofing” (comprobación de opciones de política rural)
- Programas/fondos conjuntos interministeriales o de varios servicios públicos
- Una mejor articulación de los servicios públicos del gobierno central a nivel regional

Un grupo de trabajo interministerial para el desarrollo rural puede apoyar el rol de la institución que asuma el liderazgo de lo rural

Un grupo de trabajo para el desarrollo rural a nivel ministerial podría contribuir a resaltar más el desarrollo rural en las agendas de los distintos ministerios. Actualmente, existen varios de estos comités liderados por la Secretaría General de la Presidencia de Chile en diferentes áreas intersectoriales como el medio ambiente y la sostenibilidad o el Comité de Ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorio (Cuadro 3.4). Un grupo de trabajo interministerial para el desarrollo rural podría ayudar a promover el rol de la institución que asuma el liderazgo de lo rural en cuanto a ampliar el alcance del apoyo para las preocupaciones y comunidades rurales hasta lograr una perspectiva “de todo el gobierno”.

La reorganización de las instituciones públicas podría ayudar

Una organización más coherente de las instituciones ligadas al desarrollo rural y de sus funciones podría ayudar a evitar la superposición, y mejorar la coordinación, de varias políticas para el desarrollo rural. Tal como se mencionó anteriormente, existen numerosos actores públicos que intervienen en políticas de desarrollo rural, a menudo sin coordinación o interacción entre sí. Existen temas directamente relacionados con el desarrollo rural, como la pesca, la agricultura, el manejo del agua o medio ambiente, asignados a distintos ministerios. También existe una duplicación o superposición de muchas instituciones que trabajan de manera paralela en un mismo ámbito (por ejemplo, manejo del agua y riego). Finalmente, a menudo hay una falta de sinergias entre los servicios públicos que trabajan en temas altamente interrelacionados (por ejemplo, los servicios públicos del Ministerio de Agricultura).

Cuadro 3.4. El Comité de Ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorio (CICYT)

El Comité de Ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorio (CICYT) es liderado por la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y reúne a diversos ministerios involucrados en temáticas urbanas, incluyendo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT). El CICYT fue creado para asegurar un enfoque coordinado para el plan de reconstrucción del gobierno luego del terremoto de febrero de 2010. Si bien continúa activo, su rol y su funcionalidad más allá de las actividades de reconstrucción son limitadas. Este comité tiene sus raíces en el Comité Interministerial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, creado en 1996, y en el Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio (COMICYT), lanzado en 2000 por el Presidente de la República para promover la coordinación intersectorial a nivel ministerial en temas relacionados con el desarrollo urbano y territorial.

Fuente: OECD (2013), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

Se debería realizar en Chile un análisis en profundidad para documentar los ámbitos superpuestos y sugerir una reorganización más coherente de las instituciones. Otros países de la OCDE que han enfrentado desafíos similares de gobernanza han escogido distintas opciones. Algunos países han unificado diversas tareas de desarrollo rural en un ministerio único. Esto es lo que sucedió en el Reino Unido con el Departamento para el Medio Ambiente, los Alimentos y los Asuntos Rurales (DEFRA por su sigla en inglés), que fue creado en junio de 2001 para sustituir al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos. El DEFRA amplió el foco de la política rural hacia ámbitos relacionados como el medio ambiente, la diversidad biológica, las plantas y los animales, el desarrollo sostenible y la economía verde, los alimentos, la agricultura y la pesca, la salud y el bienestar de los animales, la protección ambiental y el control de la contaminación y las comunidades rurales. Otros países, como Suecia, han fundido servicios públicos e instituciones para intentar reducir la fragmentación y el gasto público (Cuadro 3.5). Desarrollar una organización institucional más coherente de las tareas en Chile podría ayudar a desarrollar una estructura gubernamental más clara, reduciendo superposiciones de servicios públicos e instituciones y promoviendo mayores sinergias entre las políticas.

Cuadro 3.5. Reorganización de las agencias públicas de desarrollo regional en Suecia

Suecia realizó en 2009 una reorganización de los servicios públicos involucrados en el desarrollo regional. Tres servicios públicos –la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional (NUTEK por su sigla sueca), la Agencia Sueca para el Desarrollo Rural Nacional y el Instituto Sueco para Estudios de Políticas de Crecimientos- fueron refundidos en dos, la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional (Tillväxtverket) y la Agencia Sueca para el Análisis de las Políticas de Crecimiento (Tillväxtanalys). Los objetivos detrás de esta fusión fueron: i) desarrollar una estructura de gobierno más clara y reducir las superposiciones de las agencias; ii) asegurar una mayor colaboración intersectorial para las políticas, particularmente para las políticas de desarrollo regional y rural; iii) mejorar el foco en el crecimiento en las diversas políticas territoriales; iv) clarificar el mandato de los distintos servicios públicos con un mayor foco en la evaluación por parte de la Agencia Sueca para el Análisis de las Políticas de Crecimiento (Tillväxtanalys).

Fuentes: OCDE (2010), OECD Territorial Reviews: Sweden 2010, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264081888-en>.

Sin embargo, cualquiera sea la reorganización institucional que se implemente, no será posible o natural tratar de integrar todas las áreas que tienen impacto sobre el desarrollo rural bajo un ministerio o departamento único. Siempre intervendrá una gran cantidad de instituciones y servicios públicos en las áreas rurales, lo que requerirá acuerdos de integración y coordinación entre ellos.

La comprobación rural contribuirá a resaltar más el desarrollo rural

Chile podría beneficiarse de la implementación de acuerdos de comprobación rural. Un líder de las temáticas rurales con una buena organización y un apoyo institucional ayudaría a promover coherencia. Sin embargo, los servicios públicos y ministerios sectoriales siempre tienden a ser reticentes a adaptarse a las solicitudes de uno de sus pares y a tener un foco sectorial. Para lidiar con este desafío, algunos países de la OCDE han adoptado mecanismos de comprobación rural. La meta general de la comprobación rural es asegurar y monitorear que todas las políticas nacionales y las diferentes instituciones y sectores tomen en consideración las circunstancias y particularidades rurales. Los acuerdos de comprobación rural por lo general se basan en evaluaciones ministeriales previas y revisan la coherencia del desarrollo rural implementado por cada entidad gubernamental (“encausando las políticas”) o en una evaluación regional posterior de las distintas decisiones de los ministerios en cuanto a las políticas para las áreas rurales (Cuadro 3.6).

Idealmente, los mecanismos de comprobación rural deberían estar respaldados por una legislación que exija a los diferentes ministerios e instituciones que colaboren en la aplicación de estas medidas. La implementación de estos acuerdos en Chile claramente podría ayudar a resaltar más el desarrollo rural entre los diferentes ministerios y servicios públicos y a promover coherencia entre las distintas políticas implementadas en las áreas rurales. Los acuerdos de comprobación rural probablemente deban ser ejecutados no sólo por las instituciones centrales en Santiago, sino que también por los servicios públicos descentralizados en las regiones.

Cuadro 3.6. Comprobación rural en el Reino Unido y Canadá

La comprobación rural busca asegurar que las necesidades y los intereses de las personas, comunidades y empresas que se encuentran en áreas rurales sean debidamente considerados e integrados en el desarrollo y la implementación de todas las políticas y programas. Los acuerdos de comprobación rural por lo general se basan en evaluaciones ministeriales previas y revisan la coherencia del desarrollo rural implementado por cada entidad gubernamental (“encausando las políticas”) o en una evaluación regional y rural posterior y en la revisión (evaluación) de las distintas decisiones de los ministerios en cuanto a las políticas para las áreas rurales realizada por un servicio específico interno o externo.

La comprobación rural en el Reino Unido

En el Reino Unido, la comprobación rural está integrada al ciclo de toma de decisiones. En Inglaterra, 9,8 millones de personas (19% de la población) habitan en áreas rurales. Prácticamente todas las políticas tienen impactos sobre las comunidades rurales. La comprobación rural ayuda a lograr buenas soluciones económicas, ambientales y sociales que contribuyan al crecimiento. La comprobación rural es un compromiso del gobierno para asegurar que las políticas internas consideren las circunstancias y necesidades rurales. Es una parte obligatoria del proceso de elaboración de políticas, lo que significa que al formular las políticas, las personas encargadas deben:

- Considerar si es probable que su política tenga un impacto diferente en las áreas rurales, debido a ciertas circunstancias o necesidades particulares
- Hacer una evaluación apropiada de dichos impactos, en caso que pudieran ser significativos
- Ajustar la política donde sea apropiado, con soluciones para atender las necesidades y circunstancias rurales

Cuadro 3.6. Comprobación rural en el Reino Unido y Canadá (cont.)

El punto de promover evaluaciones en una fase temprana de los impactos esperados en las áreas rurales es un factor importante para insertar a lo rural en la corriente principal. Este tipo de evaluación previa de las políticas va mucho más allá de una mera auditoría. Se trata de hacer que la evidencia correcta sobre las dinámicas rurales esté disponible para la gente clave en la toma de decisiones de manera oportuna, para facilitar la introducción de medidas de reparación. La comprobación rural se aplica a todas las políticas, programas e iniciativas, tanto en su etapa de diseño como de implementación. La Unidad de Política de Comunidades Rurales (RCPU por su sigla en inglés) del DEFRA ha sido establecida como el centro de experiencia rural dentro del gobierno y tiene la capacidad de aconsejar a los encargados de las políticas públicas de la probabilidad y potencial escala de los impactos rurales, al mismo tiempo que puede sugerir acciones que se puedan tomar para mitigarlos. La RCPU puede proporcionar información actualizada acerca de las áreas rurales y los actores involucrados clave. Además, el DEFRA ha desarrollado un conjunto de materiales sobre comprobación rural a nivel local, con la finalidad de orientar y ayudar a quienes toman decisiones a nivel local para hacer su propia “comprobación rural” de las políticas y prácticas locales.

El sistema de la lente rural (Canadá)

Establecida a finales de la década de 1990, la iniciativa de “rural lens” (lente rural) incluye una lista de comprobación para determinar si las distintas iniciativas de las políticas y programas abordan las prioridades rurales. La lista de consideraciones es la siguiente: ¿Cómo es de relevante esta iniciativa a las zonas rurales y remotas de Canadá? ¿Se trata de una repercusión específica sobre un determinado entorno o región de carácter remoto o rural? ¿Se han determinado los efectos positivos y negativos más probables sobre la población rural de Canadá y, en su caso, se han abordado? ¿Se ha consultado con la población rural de Canadá durante el desarrollo o la modificación de la iniciativa? ¿Cómo se optimiza el beneficio para la población rural de Canadá (por ejemplo, cooperación con otros socios, desarrollo de soluciones locales a dificultades locales, flexibilidad en la toma de decisiones)?

En el marco de la Secretaría Rural de Canadá, un grupo de servidores públicos administra la política Rural Lens, junto a colegas de otros departamentos, aplicando esta lente rural a las nuevas iniciativas en materia de políticas. El personal de Rural Lens puede aconsejar al Ministro de Agricultura o al Departamento de Agroalimentación (AAFC por su sigla en inglés) para que apoye o no una nueva propuesta antes de su consideración por el gabinete. Obviamente, sólo intervienen cuando las políticas cuentan con una perspectiva rural. La lente rural ha tenido algo de éxito en la medida que ha llevado a la realización de cambios en diversos departamentos federales que han mejorado sus servicios a las regiones rurales. Si el personal de Rural Lens estima que la perspectiva rural no se ha considerado adecuadamente, tratará de influir en la propuesta de política de manera acorde. El objetivo no consiste en abogar por otorgar prioridad a las consideraciones rurales, sino que asegurar que las decisiones estén plenamente fundadas (es decir, que se conozcan las consecuencias para las comunidades rurales). La experiencia con la lente rural muestra que es crucial realizar un examen interministerial temprano en el proceso de elaboración de políticas.

Fuentes: Department for Environment, Food and Rural Affairs (2013), “Introduction: What is rural proofing?”, Crown Copyright, London, www.gov.uk/rural-proofing-guidance; www.defra.gov.uk/crc/documents; OCDE (2010), OECD Rural Policy Reviews: Quebec, Canada 2010, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082151-en>; OCDE (2011), OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>.

Pese a los beneficios asociados con el concepto de la comprobación rural, existen dificultades para implementarlo. Inglaterra y Canadá han comprobado los desafíos que hay en la implementación de la comprobación rural debido a las dificultades en la capacidad de que un departamento influya en el comportamiento de otros departamentos. En Canadá, el concepto ha sido recientemente descartado.

Sería altamente recomendable extender el uso de programas y fondos interinstitucionales conjuntos

Los programas y fondos conjuntos para el desarrollo rural son una manera de promover la coordinación y sinergias entre las iniciativas y los programas sectoriales. Las interacciones interinstitucionales en el diseño de estos programas son un impulso para complementar la visión, el conocimiento y el enfoque de dos o más instituciones. Al mismo tiempo, estos acuerdos podrían tener como resultado la mejora de la eficiencia, debido a que suman los recursos, y también porque el programa que surja podrá generar sinergias. Los beneficios y resultados de un programa integral serían, por lo tanto, mucho más altos que la suma de las partes de los programas o fondos individuales y contribuiría a brindar un apoyo público más comprensivo a las áreas rurales.

Tal como se mencionó anteriormente, los programas interinstitucionales en Chile todavía son la excepción más que la norma. El sistema nacional de inversiones altamente sectorizado (OCDE, 2009a) y la falta de marcos institucionales para promover las interacciones interinstitucionales tienen como resultado que estas experiencias surjan de manera ad hoc, generalmente debido a relaciones personales entre los jefes de las instituciones públicas.

Sin embargo, Chile ha tenido algunas iniciativas interinstitucionales exitosas que podrían ser replicadas, particularmente la del programa “Chile Emprende”. Este programa ya fue resaltado en el Estudio Territorial de Chile (OCDE 2009) como un ejemplo positivo no sólo para la coordinación interinstitucional, sino que también para un enfoque territorial adaptado a los requerimientos y potencialidades de los distintos territorios en los cuales operó y donde los actores locales tuvieron una fuerte voz en la administración del programa. Este programa, sin embargo, sólo maduró en dos regiones, particularmente en la Región de la Araucanía en el ámbito del turismo. También existen otras iniciativas interesantes en otros ámbitos no ligados al desarrollo rural, tal como el programa intersectorial de protección social “Chile Crece Contigo”. Este programa trata sobre el desarrollo infantil, comprendiendo que es una tarea multidimensional que involucra factores de salud, biológicos, físicos y sociales, no sólo de los niños, sino que también de las madres y padres. El programa cuenta con la participación coordinada de distintas instituciones públicas, incluyendo el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de la Mujer. Un factor crucial para el éxito de este programa intersectorial es que fue desarrollado por una ley nacional, que le otorgó apoyo institucional, estabilidad y continuidad¹⁵. Este programa podría ser tomado como un ejemplo para ser replicado en el ámbito del desarrollo rural.

Se podrían utilizar convenios de programación para financiar el desarrollo rural

Chile debería considerar un uso más activo de los actuales convenios de programación en el ámbito del desarrollo rural. Los convenios de programación son una herramienta principal que permite formalizar prioridades intersectoriales y/o de múltiples niveles a través de una especie de contrato legal vinculante (Cuadro 3.7). Una gran ventaja es que estas iniciativas de inversión permiten una planificación presupuestaria de varios años. Al mismo tiempo, dan oportunidades de participación a los gobiernos regionales y locales, promoviendo así las interacciones y responsabilidades conjuntas de múltiples niveles en cuanto al diseño y el financiamiento de la iniciativa. Sin embargo, este mecanismo ha sido usado muy poco. Por lo general es utilizado por el Ministerio de Obras Públicas o por el Ministerio de Salud para financiar grandes iniciativas de infraestructura que ya se encuentran en sus planes sectoriales con el apoyo financiero de recursos provenientes del FNDR de los gobiernos regionales (OCDE, 2009a; 2013a). Este mecanismo rara vez es usado para formalizar programas interinstitucionales en el ámbito del desarrollo rural. Por lo tanto, podría ser promocionado aún más como una forma de formalizar y brindar apoyo legal a iniciativas amplias para el desarrollo rural.

Cuadro 3.7. Convenios de programación

Los convenios de programación son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios o servicios públicos, detallando las medidas y los procedimientos que se realizarán en proyectos de interés común por un período determinado. Estos convenios pueden incluir también a otras instituciones públicas o privadas de nivel nacional, regional o local. Para que los recursos sean puestos a disposición, los convenios deben respetar las siguientes etapas: i) la formulación de la idea: para identificar proyectos que aborden los problemas de manera efectiva en el contexto de la estrategia de desarrollo regional; ii) la firma de un protocolo de intención que da inicio a las negociaciones entre las partes; iii) la decisión acerca de los proyectos y programas, que incluye la decisión sobre los proyectos, los estudios de preinversión si es que no existieran y las unidades técnicas para el monitoreo y los resultados de la investigación; iv) la elaboración del convenio de programación que defina los derechos y responsabilidades de las partes involucradas y v) la presentación del convenio al Consejo Regional (la principal institución gubernamental regional) para su aprobación y firma. Los proyectos se ejecutan utilizando los recursos de los ministerios competentes y de los gobiernos regionales (subsidios del Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Estos convenios ofrecen un marco legal útil para coordinar prioridades y responsabilidades regionales y nacionales. Hasta ahora, han sido usados mayoritariamente para la planificación y el financiamiento conjunto de grandes proyectos de infraestructura.

Fuente: OCDE (2009), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

Una manera de promover el mayor uso de estos convenios es asociarlos a un sistema de incentivos, por ejemplo apalancando un incentivo financiero cuando dos o más instituciones acuerdan trabajar juntas, coordinando sus intervenciones y recursos a través de convenios de programación. Distintos países de la OCDE aplican sistemas de incentivos para promover su cooperación interinstitucional, especialmente en el caso de los acuerdos intermunicipales (ver abajo). En Chile, este sistema de incentivo podría dar un valor agregado a la participación de actores subnacionales como las municipalidades, que generalmente no participan en estas iniciativas.

Mejorando la coordinación de los servicios públicos gubernamentales descentralizados

Chile también podría considerar readecuar los servicios gubernamentales descentralizados en las regiones. La gran presencia de representantes de distintos servicios públicos en la región y el hecho de que estos representantes tienen una dependencia más alta de sus ministerios competentes o servicios públicos en Santiago que del intendente en la región presenta desafíos para la generación de sinergias intersectoriales y debilita la posibilidad de adaptar las prioridades nacionales a las realidades territoriales. A continuación se presentan algunas recomendaciones que deberían ser consideradas para mejorar la situación.

- Primero, se debería fortalecer el rol del intendente como coordinador de los servicios públicos nacional y de los SEREMI en la región como una manera de brindar un enfoque coherente a las políticas nacionales en la región.
- Segundo, en el actual proceso de fortalecimiento de los Consejos Regionales, que son elegidos democráticamente a partir de noviembre de 2013, los servicios nacionales también deberían tener una relación más cercana e interacciones institucionalizadas con el gobierno regional.
- Tercero, sería importante definir grupos de coordinación más estables a nivel regional, incluyendo a los diferentes actores principales que lidian con y realizan intervenciones en el ámbito del desarrollo rural, como una manera de fortalecer e institucionalizar las interacciones interinstitucionales.

- Cuarto, debería considerarse la realización de un análisis en profundidad de las posibilidades y potenciales pros y contras de la fusión de agendas públicas en la región, creando una cantidad reducida de representantes de las diversas agencias públicas a cargo de aspectos de desarrollo regional y rural. Esta probablemente no sea una opción interesante para los servicios públicos más grandes con importantes interacciones regionales (por ejemplo, INDAP y CORFO), pero podría ser una opción válida para servicios públicos más pequeños, reduciendo así la actual fragmentación de servicios públicos en los territorios y brindando una oferta más amplia del sector público a los ciudadanos (ver sección sobre centros de múltiples servicios más adelante). Esto estaría en línea con la reforma que realizó recientemente Finlandia para disminuir la presencia de los servicios públicos nacionales en sus regiones (Cuadro 3.8). El caso de Finlandia también resalta la importancia de adaptar las prioridades nacionales a las realidades regionales y territoriales, asegurando que las regiones sean escuchadas en los ministerios.

Cuadro 3.8. Consolidando las agencias del gobierno central en las regiones: La ALKU de Finlandia

La reciente reforma de Finlandia, Proyecto de Reforma de la Administración Regional (ALKU por su sigla en finlandés), fue completada en 2010 y apuntaba a racionalizar el sistema de la administración estatal regional mediante la clarificación y reorganización de los roles, deberes, dirección y división regional de todas las autoridades administrativas regionales. En primer lugar, se aumentaron en alguna medida las facultades de 18 consejos regionales a cargo de la política de desarrollo regional en Finlandia. Se les dio más responsabilidad para coordinar actividades de desarrollo regional y tareas estratégicas. En segundo lugar, las autoridades estatales regionales existentes –y numerosas- fueron consolidadas y fundidas. Todas las oficinas provinciales estatales, centros de empleo y economía, centros ambientales regionales, agencias de permisos ambientales, distritos de caminos y distritos de salud ocupacional y seguridad fueron gradualmente eliminados y sus funciones y tareas fueron reorganizadas e insertadas en dos nuevas entidades administrativas regionales: los centros para el desarrollo económico, transporte y el medio ambiente (ELY por su sigla en finlandés) y las agencias administrativas estatales (AVI por su sigla en finlandés).

Los 15 centros regionales ELY manejan la implementación y el desarrollo de tareas de la administración estatal. Sus tareas son promover la competitividad, el bienestar y el desarrollo sostenible a nivel regional y frenar el cambio climático. También se enfocan en el desarrollo de las empresas y la industria, la fuerza laboral, la competencia y las actividades culturales, el transporte y la infraestructura y el medio ambiente y los recursos naturales. La tarea de los seis centros AVI es fomentar la paridad regional mediante la ejecución de toda la implementación legislativa y de las funciones de dirección y supervisión en las regiones. Estas agencias fortalecen la implementación de derechos y protección legal básicos, el acceso a los servicios públicos básicos, la protección y sostenibilidad ambiental, la seguridad pública y la garantía de un entorno habitacional y laboral seguro y saludable en la región. Las agencias trabajan en estrecha colaboración con las autoridades locales.

Los centros ELY y AVI ejercen su influencia a nivel nacional con los ministerios nacionales en la medida que negocian y logran acuerdos sobre el programa de trabajo para todo el período de gobierno. Los documentos estratégicos resultantes proporcionan las bases fundacionales para el trabajo de los centros regionales y los ministerios nacionales. Los Consejos Regionales influyen en la preparación de estos documentos, llevando así la “voz de la región” a las elecciones estratégicas de los centros y asegurando que las regiones sean escuchadas en los ministerios.

Según la evaluación interina del proyecto ALKU, la reforma ha sido un buen punto de partida para consolidar la administración y prevenir la fragmentación. Las ideas de la administración sobre los servicios han sido clarificadas, pero no se ha hecho un compromiso claro para mejorar el nivel de servicios. Con diversos ministerios dirigiendo en conjunto la administración regional fusionada, existen más negociaciones, pero también surgen desafíos relativos a la coordinación. Sin embargo, se espera que el foco en las políticas de desarrollo regional avanzará de manera creciente hacia una política basada en la negociación interactiva y el acuerdo entre los niveles nacionales y regionales.

Fuente: Ministerio de Empleo y Economía de Finlandia.

Fortalecimiento de los enfoques basados en el territorio

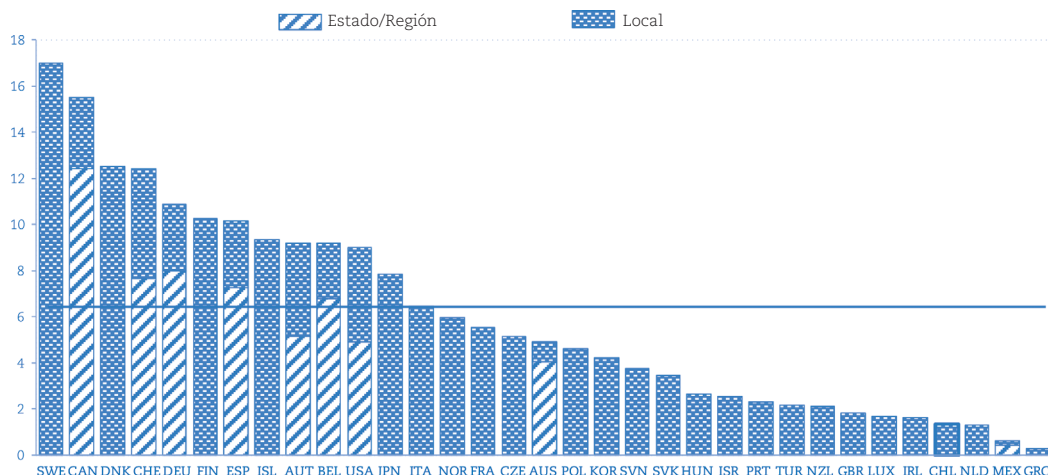
Para promover la competitividad regional se requiere respuestas que sean sensibles al contexto. Las políticas territoriales pueden explotar las oportunidades locales de una manera que sea consistente con las características y potencialidades de las regiones y territorios. A pesar de las notables diferencias en sus estructuras de gobernanza, los países de la OCDE cada vez más han reconocido tanto la necesidad de contar con un enfoque territorial comprensivo, para generar crecimiento y competitividad en sus regiones, y también reconocen las interdependencias cruciales entre el desarrollo regional y el crecimiento nacional (OCDE, 2009a; 2009b. 2012a).

Las respuestas que sean sensibles al contexto, a su vez, requieren un cierto grado de descentralización y autonomía para ajustar las políticas e inversiones públicas a las características particulares de los territorios. Esto, tal como se mencionó al inicio de este capítulo, es particularmente cierto en el caso de las áreas rurales, donde la diversidad y heterogeneidad de los territorios significa que las políticas gubernamentales centrales de “talla única” no son capaces de capturar los diversos desafíos y potencialidades de los territorios rurales.

El fuerte centralismo del sistema administrativo chileno frena la implementación de respuestas territoriales para los desafíos del desarrollo rural

Más allá de mayores interacciones y sinergias entre las políticas, el otro desafío principal mencionado al comienzo de este capítulo es el excesivo centralismo y la orientación “top-down” de las políticas y programas rurales en Chile. Chile sigue siendo uno de los países más centralizados de la OCDE. Solamente los Países Bajos, México y Grecia tienen menos autonomía fiscal subnacional que Chile (Figura 3.1).

Figura 3.1. Ingresos por impuestos gubernamentales subcentrales Como % del PIB (2009)



Notas: Los datos para Australia, Grecia, México, Polonia y Portugal corresponden al 2008 en lugar de 2009. Los datos estadísticos para Israel han sido proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades relevantes de Israel. La OCDE hace uso de tales datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos de la legislación internacional. Fuente: OCDE/Instituto Coreano de Finanzas Públicas (2012), Institutional and Financial Relations Across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.

Las limitaciones en cuanto a mandato, capacidad y recursos de los gobiernos subnacionales y el estricto marco administrativo del estado central reflejan las limitaciones que enfrentan los gobiernos subnacionales en Chile que pueden frenar su capacidad para ejercer de manera eficiente algunas de sus responsabilidades y desaprovechar así las oportunidades regionales y locales específicas. Las municipalidades, particularmente las más pequeñas y rurales, tienen limitados recursos por ingresos propios (ver abajo). La mayoría de ellas no tiene ni los recursos ni el incentivo para invertir en iniciativas de desarrollo económico local (OCDE, 2009a).

Los gobiernos regionales, a su vez, no tienen un presupuesto independiente para realizar inversiones regionales y dependen de subsidios definidos por el gobierno central. Más allá de los problemas financieros, la agenda económica sigue siendo en gran parte diseñada a nivel nacional y existe una falta de marco institucional a nivel subnacional que facilite la coordinación de diferentes políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo rural y económico. En este contexto, el centralismo y la falta de adaptación de las políticas nacionales a las realidades regionales fue identificada como una de las principales limitaciones de los territorios rurales en una serie de talleres realizados recientemente por la SUBDERE con actores locales en todas las regiones chilenas durante el primer semestre de 2013 (SUBDERE, 2013a).

Uno de los desafíos principales para la participación de los gobiernos subnacionales en el desarrollo rural es su falta de autonomía y flexibilidad financiera. Las inversiones realizadas en las regiones chilenas siguen dos vías principales:

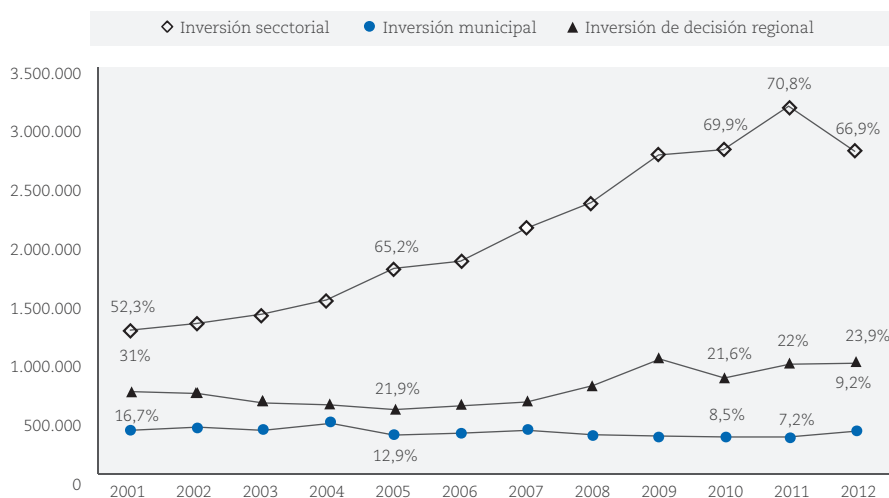
- Inversiones sectoriales realizadas por los ministerios competentes
- “inversiones definidas regionalmente” en su mayoría realizadas por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

La participación de la inversión pública de decisión regional (IDR) ha disminuido en los últimos años, mostrando una renovada tendencia hacia la centralización. La IDR, principalmente aquella del FNDR16, consiste en subsidios nacionales administrados por los gobiernos regionales con ciertas restricciones. Debido a la falta de ingresos propios, la IDR representa la única manera en que los gobiernos regionales pueden invertir en el desarrollo regional.

Durante los últimos diez años, estos recursos han aumentado. Por ejemplo, el total de subsidios recibidos por las regiones chilenas en 2012 fue 35% más alto que en 2001. Sin embargo, la tasa de incremento de la IDR ha sido mucho más baja que la de las inversiones sectoriales. En 2001, la IDR representaba el 31% del total de la inversión pública real. Esta proporción disminuyó al 23,9% en 2012 y solamente ha comenzado a aumentar levemente en los últimos dos años (Figura 3.2)17. Estas cifras tienen una alta influencia del rápido aumento en las inversiones de los ministerios nacionales de Obras Públicas y Vivienda y Urbanismo18, que doblaron sus inversiones entre 1991 y 2012, como resultado de un importante esfuerzo nacional por mejorar la infraestructura de transporte y la provisión de vivienda en el país.

La IDR no ha podido seguir la misma velocidad que la inversión nacional, con un escenario económico favorable –a excepción de los años 2008 y 2009- en el que la meta política era que la IDR llegara al 50% del total de la inversión pública a finales del 2013 (SUBDERE, 2013b)19. La situación de la inversión municipal es aún más crítica. Tanto la inversión municipal como su participación de la inversión total han disminuido en los últimos diez años. La inversión municipal se redujo en 4% durante el período entre 2001-2012, representando sólo el 9,2% de la inversión territorial total en 2012, en contraste con el 16,7% de 2001.

Figura 3.2. Evolución de la inversión pública sectorial y subnacional en Chile
En billones (miles de millones) de pesos chilenos de 2012



Notas: 1. Los porcentajes de la Figura representan la participación de la inversión total en el año determinado. 2. Las cifras deben tomarse con cierta precaución. La inversión sectorial presenta información de 25 ministerios y servicios públicos. Sin embargo, no están integrados los datos de inversión de algunos importantes servicios públicos como CORFO o INDAP. Aproximadamente el 88% de la inversión sectorial corresponde al Ministerio de Obras Públicas y al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 3. En 2012, el Ministerio de Desarrollo comenzó a implementar una nueva metodología estadística que tuvo como resultado cambios –en algunos casos relevantes– en relación a las cifras entregadas en años anteriores.

Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2012, Ministerio de Desarrollo Social.

La inversión subnacional general en Chile (considerando tanto la IDR como la inversión municipal) representa el 33,1% de la inversión pública, una cifra extremadamente baja si se compara con la participación promedio de inversión pública directa del país por parte de los gobiernos subnacionales en la OCDE, 62%. Solamente es similar a la de uno de los países más centralizados de la OCDE, Grecia (OCDE, 2013b)20.

Una reciente elaboración de los principios de la inversión pública puede ayudar a los países miembros de la OCDE a mejorar los efectos de las inversiones a nivel subnacional. Dada la alta tasa de inversiones públicas subnacionales en los países miembros de la OCDE (62%), el diseño y la implementación de las inversiones públicas es un determinante clave del éxito. Para este propósito, la OCDE ha identificado 12 principios para la inversión pública (Cuadro 3.9).

Las restricciones administrativas en el proceso del FNDR frenan el logro de sinergias territoriales. Tal como ya se ha mencionado, el FNDR es la principal y casi única fuente de inversión regional. Los gobiernos regionales seleccionan un portafolio de proyectos para ser financiados por el FNDR. Distintas entidades postulantes –en su mayoría municipalidades, pero también provincias, el propio gobierno regional y los servicios públicos nacionales descentralizados– presentan propuestas al intendente, quien selecciona un portafolio de proyectos que, luego de ser aprobados por el Consejo Regional, son sometidos al Sistema de Inversión Nacional. Sin embargo, estas solicitudes de financiamiento deben pasar por un análisis previo proyecto por proyecto a nivel administrado por la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Desarrollo Social (SERPLAC), donde los actores nacionales pueden aprobar, comentar o rechazar cada uno de los proyectos seleccionados para el portafolio del FNDR sobre la base de su rentabilidad social individual (OCDE, 2009a; 2013a).

Cuadro 3.9. Principios para la inversión pública

Los principios de inversión pública desarrollados por el Comité de Política de Desarrollo Territorial en la OCDE ofrecen una perspectiva comprehensiva que aborda las responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno para lograr mejores resultados de la inversión pública. Además, enfatizan las contribuciones importantes que pueden hacer todos los niveles gubernamentales al desarrollo sostenible y al crecimiento inclusivo a largo plazo. La dimensión subnacional de las inversiones públicas es vital:

- Los países de la OCDE gastaron más de USD 1,2 trillones en inversión pública en 2012. La escala de la inversión pública, que representa aproximadamente el 2,7% del PIB y el 15% de la inversión total, enmascara la inversión hecha entre los niveles de gobierno dentro de los países, donde dicha inversión puede llegar a representar hasta el 15% o más del PIB regional en algunos casos. En promedio, aproximadamente el 62% de la inversión pública ocurre a nivel subnacional entre los países de la OCDE (72% si se pondera por país). Esto representa el 2% del PIB de la OCDE.
- La inversión pública subnacional representó al 11,2% del gasto subnacional en la zona OCDE en 2012. La inversión pública influye en las decisiones que hacen las personas para vivir y que afectan a su calidad de vida. La inversión pública representa una de las formas de gasto público con mayor potencial de aumentar el crecimiento y puede servir como catalizador para las inversiones privadas. Aumentar la efectividad en las inversiones públicas tiene un rol clave para abordar las desigualdades, recuperar la confianza, restaurar el crecimiento y mejorar el bienestar.
- Desde 2010, las estrategias de consolidación entre los países de la OCDE han reducido los recursos para la inversión pública, incluso cuando la inversión privada continuó contrayéndose en muchos países. En promedio, en la OCDE la inversión pública subnacional ha disminuido en 13% desde 2009. Hay una mejora notable pero desigual en restaurar el crecimiento entre las economías de la OCDE, pero para muchas de ellas las restricciones fiscales siguen siendo fuertes. Todos los niveles de gobierno deberán contribuir más con menores recursos.

En consecuencia, el impacto de la inversión pública dependerá de cómo la administren los gobiernos:

- El diseño de estrategias de inversión que aprovechen las ventajas competitivas regionales y locales puede destapar el potencial de crecimiento de las regiones, contribuyendo así a un mejor desempeño nacional.
- La inversión pública que sea efectiva requiere un grado de coordinación sustancial entre los niveles de gobierno nacional y subnacional.
- Se requiere una combinación de inversiones duras y blandas y en infraestructura dura y suave en estrategias integrales para maximizar el crecimiento sostenible a largo plazo.
- Es particularmente importante fortalecer las capacidades de gobernanza regional y local, desde la selección de los proyectos hasta su ejecución, para mejorar los resultados de la inversión.
- Todas las regiones pueden potenciar su capacidad, no sólo aquellas que están rezagadas. Lo que difiere es el tipo de los desafíos que se enfrentan. Los países y regiones deberían identificar las restricciones vinculantes en términos de capacidades de gobernanza y priorizar las reformas.

Los países miembros de la OCDE deberían tomar medidas para asegurar que los niveles de gobierno nacional y subnacional utilicen de manera efectiva los recursos dedicados a la inversión para el desarrollo territorial de acuerdo con los principios establecidos a continuación.

Pilar I: Coordinar la inversión pública y políticas entre los niveles de gobierno.

- Invertir usando una estrategia integrada adaptada a los diferentes lugares.
- Adoptar instrumentos de coordinación efectivos entre los gobierno de nivel nacional y subnacional.
- Coordinar entre gobiernos subnacionales para invertir a la escala adecuada.

Pilar II: Fortalecer las capacidades para la inversión pública y promover el aprendizaje acerca de las políticas entre los distintos niveles de gobierno.

- Evaluar de antemano los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública.
- Promover la participación de los actores involucrados en todo el ciclo de inversión.
- Movilizar a los actores privados y a las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer capacidades.
- Reforzar la experiencia de las autoridades e instituciones públicas en todo el ciclo de inversión.
- Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje.

Pilar III: Asegurar condiciones de marco sólidas para la inversión pública en todos los niveles de gobierno.

- Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión que se persiguen.
- Exigir un manejo financiero sólido y transparente.
- Promover la transparencia y el uso estratégico de las compras públicas en todos los niveles de gobierno.
- Esforzarse por tener calidad y coherencia en los sistemas regulatorios en todos los niveles de gobierno.

La versión completa (en inglés) está disponible en: www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-effective-public-investment.htm.

Este sistema busca asegurar la calidad de los distintos proyectos que serán financiados en términos de su contribución al desarrollo social. Sin embargo, no considera la contribución de proyectos para ejecutar una iniciativa más completa y amplia. Tampoco toma en cuenta la dimensión territorial; es decir, la pertinencia del proyecto en el contexto regional o local. Las distintas iniciativas de inversión interconectadas para el desarrollo de la región o de una o varias de sus municipalidades serán evaluadas de manera individual. Esto hace que sea realmente complejo el financiamiento de las iniciativas de desarrollo por parte del gobierno regional utilizando los recursos del FNDR.

El resto de este capítulo identificará formas para que los gobiernos subnacionales puedan aumentar su rol e intervención en el desarrollo rural. En particular, se centrará en las necesidades de: i) fortalecer aún más las estrategias de desarrollo regional y el proceso de distribución de los recursos de inversión del FNDR; ii) aumentar los recursos de las localidades rurales para ejercer de manera eficiente sus competencias que han sido delegadas y para invertir en el desarrollo rural; iii) mejorar el acceso de las áreas rurales a los servicios y a las políticas.

Se deberían fortalecer las estrategias de desarrollo regional...

Deberían continuar los esfuerzos para seguir mejorando las estrategias de desarrollo regional. El fortalecimiento de las estrategias regionales ligadas a los ciclos de inversión es una forma en que la visión de las regiones podría tener más relevancia. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente,

las estrategias de los gobiernos regionales no son vinculantes. Las políticas e inversiones sectoriales no están obligadas a seguir sus lineamientos y por lo general no lo hacen. Éste es un obstáculo importante para adaptar las inversiones y políticas a las prioridades regionales. También es un desincentivo para la planificación regional.

Recientemente se ha logrado avanzar para integrar mejor la visión territorial en los programas y en las políticas. Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT21) son un buen ejemplo de esto:

- En primer lugar, existen señales de que la calidad de las estrategias de desarrollo regional han mejorado en su capacidad de reflejar las prioridades de manera comprensiva, en paralelo al creciente empoderamiento de las divisiones de planificación de los gobiernos regionales²². En el pasado, las debilidades de los gobiernos regionales para la planificación regional eran a menudo usadas como un argumento para no considerar las opiniones de los gobiernos regionales sobre los programas y las inversiones sectoriales.
- En segundo lugar, el requisito de hacer un borrador preliminar sobre la inversión regional ofrece una opción para lograr una mejor coordinación horizontal y vertical de las distintas inversiones en la región y para considerar las prioridades regionales en las inversiones nacionales (Cuadro 3.10). El esfuerzo de fortalecer la planificación regional y de resaltar más las prioridades regionales en las inversiones nacionales debería continuar de manera paralela.

En la medida que la calidad de las estrategias y políticas regionales sea mejor y que los objetivos sean formulados de manera más clara y concreta, será más fácil crear conciencia de los temas regionales y abogar para que sean considerados y reflejados adecuadamente en los programas y políticas nacionales. El tener estrategias de desarrollo regional reforzadas, ligadas al proceso de inversión nacional, daría al gobierno regional la oportunidad de tener un rol más preponderante para influir en el desarrollo regional y rural en general.

...al mismo tiempo que se fortalecen las divisiones regionales de planificación y desarrollo

El esfuerzo y la inversión de años anteriores por mejorar las capacidades de las divisiones de desarrollo regional y de planificación deberían continuar. Las divisiones regionales de desarrollo son vitales tanto para fortalecer la calidad de las estrategias de desarrollo regional como para ligarlas al portafolio de proyectos regionales que será financiados por el FNDR. Hace unos pocos años, la mayoría de las iniciativas que integraban el portafolio de inversión regional del FNDR tenían una base municipal. Eran presentadas por las municipalidades principalmente para financiar necesidades de infraestructura básica. Existían muy pocas iniciativas de desarrollo regional amplio o presentadas por múltiples municipalidades al FNDR (OCDE, 2009a). Esto tenía que ver, por un lado, con la falta de capacidades de planificación regional de los gobiernos regionales y, por el otro, con la falta de suficientes recursos municipales para financiar la ejecución de las principales competencias que se les han delegado a los municipios. Existen señales de que a través del FNDR los portafolios están poco a poco integrando proyectos que involucran a dos o más municipalidades en la región (OCDE, 2013a).

Las divisiones de desarrollo regional y de planificación podrían tener un vínculo más formal con los Consejos Regionales. Actualmente, las divisiones de desarrollo regional y de planificación dependen directamente del intendente. Esto probablemente contribuyó a fortalecer esta división, debido a que el intendente actualmente sigue siendo la figura política más fuerte en la región. Al mismo tiempo, ayuda a promover la coordinación vertical entre las prioridades de desarrollo regional con las nacionales. Sin embargo, al menos oficialmente, esto conlleva a que la principal institución a cargo de la planificación y el desarrollo regional sea una figura elegida por el nivel central, el intendente. Al respecto, junto con fortalecer los Consejos Regionales como cuerpos elegidos directamente a partir de las elecciones de noviembre de 2013, podría tener sentido que la división de desarrollo regional y de planificación tuviera un vínculo y/o dependencia más directa de los Consejos Regionales.

Cuadro 3.10. El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)

Desde noviembre de 2005, el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) es reconocido por ley como el primer paso necesario en el proceso presupuestario a nivel regional. El anteproyecto es diseñado con la participación de los principales actores públicos en las regiones para poder estimar las diferentes propuestas regionales de inversión e identificar los proyectos y los análisis que se deben realizar junto con sus costos esperados. Desde 2010, cada servicio público debe subir su información de preinversión por región a la plataforma de Internet “Chile Indica”. El ARI debe ser considerado como la base para la formulación de los presupuestos de los gobiernos regionales y de los distintos ministerios competentes. Las potenciales divergencias en el contenido del ARI deben ser resueltas en sesiones de análisis entre estos actores. Mediante este proceso se promueve un mecanismo para la coordinación de las inversiones públicas. Una vez que la ley anual de presupuesto ha sido aprobada, el ARI se convierte en el programa público de inversiones regionales (PROPIR). Dentro de un período de 60 días, los ministerios competentes deben informar a los gobiernos regionales acerca de los programas de inversiones precisos que se llevarán a cabo en su región.

Evaluaciones anteriores (Valenzuela, 2006) han encontrado resultados mixtos sobre la implementación de los ARI: la calidad de la coordinación ha variado entre las regiones; las facultades del intendente para negociar son limitadas y ligadas a su personalidad e influencia política; la Dirección de Presupuestos (DIPRES) tiene la palabra final y sus decisiones en cuanto a las inversiones en las regiones se guían por lineamientos nacionales/sectoriales. No obstante, la elaboración del ARI es un ejercicio valioso para coordinar, analizar y compartir ideas acerca de las distintas propuestas de inversión en la región.

Este ejercicio parece ir permitiendo progresivamente que algunas regiones mejoren los vínculos entre las inversiones regionales y la estrategia de desarrollo regional. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la Región de O’Higgins, que ha sido muy activa en tratar de ligar todas las inversiones del FNDR y aquellas realizadas por los ministerios sectoriales con los ámbitos y objetivos concretos de su estrategia de desarrollo regional. También cuenta con una herramienta de georreferenciación de los distintos proyectos e iniciativas de inversión que permite tener un enfoque más holístico para las áreas rurales. Si estas herramientas son usadas de manera correcta, podrían mejorar las complementariedades y sinergias y contribuir a compartir conocimiento sobre lo que están haciendo los otros servicios públicos en un territorio determinado.

Fuente: Adaptado de OCDE (2009), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

Se debería evitar una multiplicación excesiva de los instrumentos de planificación regional

En los últimos años se ha producido una rápida multiplicación de instrumentos de planificación regional. Además de la estrategia de desarrollo regional, algunas regiones elaboran distintas estrategias o políticas regionales para temáticas tales como innovación, turismo o desarrollo rural. Este podría ser un buen ejercicio para analizar las fortalezas regionales y priorizar objetivos concretos en ámbitos especialmente interesantes para una región determinada. Una política regional concreta podría desarrollarse en más detalle como parte de la estrategia general de desarrollo. Sin embargo, se debe tener mucho cuidado en generar una buena interacción entre los diferentes instrumentos de planificación para evitar la superposición y duplicación. Al mismo tiempo, la proliferación excesiva de instrumentos de planificación podría generar confusión y hacer más difícil que las diferentes agencias nacionales identifiquen cuáles son las prioridades de desarrollo regional.

Las estrategias regionales deberían dar más relevancia al desarrollo rural. El desarrollo rural es un componente importante de muchas regiones chilenas (ver Capítulo 1). Esta importancia debería reflejarse en la estrategia de desarrollo regional, que es la principal hoja de ruta para el desarrollo regional. Unas pocas regiones han formulado sus propias estrategias de desarrollo rural. Este ejercicio podría ser una

manera de focalizar los esfuerzos para el desarrollo rural en aquellas regiones que cuentan con una área predominantemente urbana, como la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso o la Región del Biobío. Sin embargo, en las regiones formadas por pueblos de asentamientos más pequeños y áreas rurales, una estrategia única de desarrollo regional, con un foco especial en el desarrollo rural, probablemente captaría mejor las características específicas y la diversidad de las áreas rurales y las dinámicas de las interacciones entre lo urbano y lo rural.

Sería recomendable que hubiera mayor colaboración público-privado y mayor participación de las instituciones civiles (por ejemplo, universidades) en la planificación regional. Dada la orientación del país a la economía de mercado y el importante rol que tienen los actores privados en la prestación de algunos servicios como infraestructura, la planificación del desarrollo económico parece estar en gran medida concebida como algo que debe ser llevado a cabo exclusivamente mediante una política gubernamental más que a través de una colaboración con el sector privado. Se podría tener una base de conocimiento más amplia de las diferentes potencialidades y desafíos de las áreas rurales en la región si se invitara a participar en el proceso de planificación al sector privado (por ejemplo, representantes de las principales asociaciones profesionales de la región, de las pequeñas y medianas empresas o de las universidades regionales). A su vez, esto podría ayudar a traducir los lineamientos generales de las estrategias en acciones e iniciativas concretas con la participación del sector privado.

La centralización/concentración se replica a nivel regional

Las áreas rurales son muy diversas entre las regiones. Tal como en la mayoría de los países de la OCDE, en Chile la diversidad de áreas rurales no respeta los límites administrativos regionales. Las diferencias sociales, culturales y de paisaje en todo el país y entre sus regiones han conformado a las áreas rurales con idiosincrasias socioeconómicas muy distintas: comunidades costeras, comunidades andinas, áreas rurales con una gran presencia de medianos agricultores dinámicos, agricultores de subsistencia, comunidades de comunidades indígenas, comunidades aisladas y las comunidades rurales en los alrededores de una ciudad con alta interacción con las dinámicas urbanas son sólo algunos ejemplos. Las políticas rurales deben ser sensibles a estas particularidades.

El centralismo chileno de alguna manera se replica a nivel regional, desafiando la adaptación a las particularidades de las áreas rurales. En las regiones chilenas, la mayor parte de la población, el poder político y los servicios públicos siguen concentrados en las capitales regionales. En este contexto, existe un sentimiento generalizado en las áreas rurales de que la visión desde las capitales regionales no comprende o considera plenamente los desafíos y potencialidades particulares de las áreas rurales (SUBDERE, 2013a) y que incluso si los gobiernos regionales adquirieran más competencias, recursos y/o autonomía en el futuro, esto no necesariamente se traduciría en una mayor atención a las áreas rurales o en políticas que fueran más sensibles a las realidades rurales. Las localidades rurales, por lo tanto, necesitan tener voz en cuanto al desarrollo rural.

Las localidades rurales están en una posición de desventaja para obtener financiamiento e inversiones. Los gobiernos locales en Chile dependen en gran medida de transferencias desde el gobierno central y tienen fuentes limitadas de ingresos propios, dejando pocos recursos disponibles para la inversión en desarrollo económico. En promedio, sólo el 39% de los ingresos municipales proviene de ingresos propios, llegando al 22% para las municipalidades más pequeñas con menos de 15.000 habitantes²³. Las municipalidades tienen limitaciones adicionales para acceder a recursos. No pueden pedir créditos privados o crear impuestos adicionales. Esto genera un alto grado de dependencia municipal de las transferencias externas. Las limitaciones financieras frenan la capacidad de los gobiernos municipales para ejecutar de manera eficiente las competencias que les han sido delegadas. En este contexto, las municipalidades más pobres y pequeñas no tienen los recursos para invertir en iniciativas de desarrollo rural. Sólo las localidades más ricas –principalmente ubicadas en el área metropolitana de Santiago– pueden por lo general permitirse usar sus ingresos propios para invertir en el desarrollo económico local (OCDE, 2009a, 2013a).

Más allá de los ingresos que generan y los subsidios fijos para educación y salud, las municipalidades tienen dos fuentes externas primarias de financiamiento: el Fondo Común Municipal (FCM) y el FNDR. El FCM es un fondo de equiparación horizontal que busca compensar las amplias disparidades de ingresos entre las municipalidades de Chile. Sin embargo, incluso después de recibir transferencias del FCM, el ingreso per cápita de las municipalidades más ricas de la Región Metropolitana de Santiago es, por ejemplo, seis veces mayor que el de las más pobres. Esto significa que las transferencias siguen siendo insuficientes para compensar los desequilibrios municipales (Valenzuela y Rojas, 2012). En este contexto, las demandas de desarrollo económico local a nivel municipal están en gran parte restringidas a la formulación de proyectos específicos para ser postulados para financiamiento del FNDR.

Existen diversas desventajas significativas asociadas con el uso del FNDR como fuente para financiar iniciativas de desarrollo rural. Debido a las deficiencias fiscales, las municipalidades a menudo postulan y reciben fondos del FNDR para cubrir necesidades no relacionadas con los proyectos de desarrollo local (por ejemplo, fondos para atender los proyectos de mantenimiento más básicos). Además, la estructura proyecto por proyecto del FNDR hace que sea complejo el financiamiento comprensivo de las iniciativas de desarrollo rural. Finalmente, los gobiernos municipales postulan a los fondos del FNDR mediante un proceso competitivo. En este proceso, las municipalidades rurales más pequeñas están en una situación de desventaja. Debido al pequeño tamaño de su población, se hace difícil justificar una iniciativa de desarrollo local en la etapa de evaluación ex ante de la rentabilidad social del proyecto, ya que podría aparecer como una iniciativa “no esencial”, relativamente costosa debido a la poca cantidad de gente que se beneficiaría. Las municipalidades rurales también tienden a tener equipos municipales más pequeños y menos calificados a cargo de preparar los proyectos que se someterán a financiamiento. Todo esto deja a las municipalidades rurales en una situación de desventaja en la competencia abierta por recursos. En este contexto, las municipalidades más grandes o aquellas con mejores capacidades técnicas para formular proyectos están en una mejor posición para captar más recursos de inversión. Este sistema afecta de manera adversa a las municipalidades rurales y podría contribuir a las crecientes disparidades entre lo rural y lo urbano (SUBDERE, 2013a).

Debería integrarse la dimensión territorial a la evaluación ex ante de los proyectos del FNDR

Para evitar estas limitaciones del FNDR, se deberían integrar aspectos de desarrollo territorial como parte de los elementos para evaluar la rentabilidad social de los proyectos:

- En primer lugar, el sistema nacional de inversiones debería permitir la evaluación de iniciativas integrales de múltiples proyectos y considerar su contribución general al desarrollo social y territorial.
- En segundo lugar, se podrían incluir variables adicionales para compensar la potencial evaluación negativa que podrían recibir las solicitudes de inversión en áreas rurales escasamente pobladas durante la etapa de evaluación ex ante de rentabilidad social del FNDR debido a su alto costo per cápita. Algunas variables potenciales que podrían considerarse son el costo de prestar servicios en una determinada localidad o el grado de aislamiento del lugar. Estos ajustes ayudarán a aprovechar plenamente un fondo que fue creado tanto para promover el desarrollo regional como para compensar las inequidades regionales.

Finalmente, es necesario incrementar los ingresos de fuentes propias de los gobiernos locales para que las municipalidades puedan cubrir las necesidades más básicas usando otras fuentes de ingreso, enfocando así el financiamiento a través del FNDR en iniciativas más orientadas al desarrollo productivo o económico local.

Es necesario reducir la estructura de alta exención de impuestos/patentes para aumentar los ingresos propios municipales

Existe una amplia estructura de exención para las principales fuentes de ingresos propios que afecta particularmente a las municipalidades rurales. Las municipalidades chilenas tienen dos principales fuentes de ingresos propios: un impuesto territorial y la emisión de patentes municipales²⁴. El impuesto territorial es el impuesto a la propiedad que cobra el valor calculado del terreno o de la propiedad. La tasa

de impuestos es fijada por el gobierno central. La amplia estructura de exención del impuesto territorial afecta de manera particular a las municipalidades más pobres y rurales. Por un lado, las propiedades por debajo un cierto nivel de precio imponible –altamente concentradas en municipalidades de bajos ingresos- están completamente exentas de pagar el impuesto territorial, mientras que las propiedades de menos de 140 m² (las propiedades DFL2) pagan sólo la mitad de este impuesto a la propiedad por una cierta cantidad de años. Por otro lado, basándose en una ley de 1974, las empresas forestales están exentas de pagar el impuesto territorial hasta dos años después de su primera tala. De este modo, podrían estar exentas de pagar el impuesto territorial durante los primeros 20 a 25 años de operaciones. Existen señales, sin embargo, de que algunas veces esta exención continúa incluso más allá de este período inicial, debido a que es complejo calcular las diferentes partes del terreno que tienen árboles maduros por los cuales se deben pagar impuestos. El efecto combinado de este sistema de alta exención sobre las municipalidades pequeñas se refleja en la Tabla 3.1, que muestra que más del 70% de las municipalidades chilenas con menos de 15.000 habitantes tiene al menos el 75% de las propiedades asentadas en su comuna exentas de pagar el impuesto territorial y que sólo el 5% tiene más del 50% de sus propiedades contribuyendo con este impuesto (Tabla 3.1).

Tabla 3.1. **Proporción de propiedades exentas del impuesto territorial en comunas con menos de 15.000 habitantes, 2012***

Propiedades exentas	Proporción de comunas con menos de 15.000
Menos del 50% de las propiedades	4,8%
Entre el 50% y el 75% de las propiedades	24,8%
Más del 75% de las propiedades	70,3%

Nota: * Calculado sobre la base de 145 comunas chilenas que tienen menos de 15.000 habitantes.
Fuente: www.sinim.gov.cl.

El gobierno debería considerar reducir o eliminar gradualmente las exenciones del impuesto territorial, debido a que esto genera una pesada carga para las municipalidades rurales y de bajos ingresos que carecen de los recursos para invertir en el desarrollo económico local. Algunos estudios de la OCDE ya delineaban la necesidad de reducir la estructura de exención del impuesto territorial (OCDE, 2009a; 2012a; 2013a). En relación a la exención para viviendas de bajos ingresos, se podrían implementar cambios para aplicar la exención de impuestos solamente a aquellas propiedades de bajos ingresos que estén por debajo del umbral de pobreza (actualmente las propiedades exentas pueden ser una segunda vivienda). Con esta modificación, podría mejorar la situación, pero las municipalidades rurales con una alta presencia de familias de bajos ingresos todavía tendrían una gran cantidad de propiedades exentas. Para resolver este problema, se requeriría la implementación de medidas paralelas que compensaran a aquellas municipalidades por la falta de recursos fiscales debido a dicha exención²⁵, debido a que la actual compensación a través del FCM es insuficiente (OCDE, 2009a; 2013a). En cuanto a las propiedades de menos de 140 m², probablemente tendrían que eliminarse gradualmente las exenciones de impuesto, tal como ya se recomendó tanto en la Encuesta Económica de Chile de la OCDE de 2012 (OCDE, 2012a) como en el Estudio de Política Urbana de Chile de la OCDE (OCDE, 2013a).

El gobierno también debería considerar negociar una revisión de la exención a las empresas forestales. Esta exención fue parte de un grupo de incentivos para el establecimiento de empresas forestales en la década de 1970. Este argumento ya no parece razonable, debido a que las empresas forestales están ampliamente esparcidas en todo Chile. La otra razón para la exención podría ser el hecho de que los ingresos de las empresas forestales se obtienen sólo después de su primera tala. Sin embargo el costo de la oportunidad en términos fiscales para las municipalidades es muy alto, debido a que estas tierras podrían estar dedicadas a otras actividades o usos sometidos al pago del impuesto territorial. Sería recomendable iniciar una ronda de negociaciones con todas las partes involucradas (por ejemplo, la Corporación Chilena de la Madera –CORMA-, la Asociación Chilena de Municipalidades, la SUBDERE y la DIPRES), para intentar encontrar una solución conveniente y justa para las partes que considere los efectos secundarios que el actual marco de exención está teniendo en los ingresos municipales.

Es necesario hacer cumplir el pago de las patentes municipales en la comuna donde se lleva a cabo la parte principal de la actividad económica. Las patentes municipales son un impuesto sobre el ejercicio de cualquier profesión, trabajo, industria, comercio, actividad artística o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria. Todas ellas están obligadas a pagar una contribución municipal por medio de su patente respectiva. El costo de esta patente se calcula sobre la base del capital declarado de la empresa/negocio/industria (los activos menos los pasivos) según informados por la empresa a las autoridades encargadas de los impuestos. La tasa que se aplica varía del 0,25% al 0,5% anual dependiendo de la municipalidad y del tipo de actividad. El monto máximo que se paga por concepto de patentes es de 8.000 UTM²⁶ –equivalente a aproximadamente EUR 480.000- en total por empresa. La ley actual permite que las empresas con diversas sucursales tengan beneficios fiscales si declaran que invierten parte de sus beneficios en sus otras sucursales ubicadas en municipalidades con una menor tasa de impuestos o en aquellas donde el capital es inferior²⁷. Esto ha generado quejas ligadas al hecho de que las grandes empresas o industrias ubicadas en áreas rurales a menudo pagan montos muy bajos de patentes en las municipalidades donde realizan la mayor parte de su actividad²⁸. Las autoridades chilenas deberían considerar revisar la Ley sobre Rentas Municipales para evitar los potenciales subterfugios legales, y con miras a potenciar el hecho que la patente municipal sea pagada en la comuna donde se realiza la mayor parte de la actividad.

El aumento de la contribución de las empresas y actividades industriales al impuesto municipal tendría diferentes beneficios. En otros países de la OCDE, las municipalidades, incluyendo las más pequeñas, obtienen beneficios fiscales atractivos cuando una empresa o industria decide instalarse en su territorio administrativo. Esto permite a las municipalidades rurales tener beneficios fiscales ligados al desarrollo de actividades económicas o industriales realizadas en su territorio, como por ejemplo a la producción de energía (Cuadro 3.11). Estos ingresos pueden ser usados para mejorar la prestación de servicios públicos o para invertir en iniciativas de desarrollo económico local. Al mismo tiempo, el aumento de la contribución de las actividades industriales o empresariales a los ingresos municipales podría ayudar a internalizar las externalidades negativas y a contrarrestar la imagen negativa que a veces genera la instalación de algunas actividades industriales (por ejemplo, plantas de energía). A menudo dichas actividades son percibidas como generando la oyoría de beneficios (producción de energía) en las áreas urbanas, mientras que las áreas rurales soportan las externalidades negativas (por ejemplo, ambientales).

Cuadro 3.11. La energía renovable como fuente de recursos financieros para municipios pequeños en España

El desarrollo de la energía renovable (ER) es ampliamente visto por las municipalidades españolas como una importante fuente de empleo y una oportunidad para diversificar las fuentes de ingresos de los agricultores. Más allá de las oportunidades relacionadas al empleo, las plantas de energía renovable han contribuido al incremento de ingresos fiscales de los gobiernos locales. Los inversionistas tienen que pagar a la municipalidad anfitriona distintos impuestos ligados al uso de suelo y a las patentes. Estas ventajas son claramente muy atractivas para las pequeñas municipalidades en las áreas rurales, que incluso podrían usar los nuevos ingresos para promover otras iniciativas de desarrollo.

Los inversionistas en ER pagan a la municipalidad donde se instalan: i) una suma equivalente a entre el 2% y el 5% de la inversión inicial para reclasificar el uso de suelo de agrícola a industrial (cada municipalidad decide su propia tasa); ii) el 2% de la inversión inicial para el permiso de construcción; iii) un impuesto sobre el ingreso comercial anual si las ganancias superan los EUR 600.000 al año; y iv) impuesto a la propiedad. Las municipalidades pueden brindar ventajas fiscales a los inversionistas, tales como la exención del impuesto a la propiedad por algunos años.

El caso de la planta termosolar Extresol es un buen ejemplo del impacto de instalar una planta de ER de gran escala en una municipalidad pequeña. Extresol abarca tres plantas de 50 MW, de las cuales dos ya están operando y la tercera está siendo construida. Se encuentra en la municipalidad de Torre de Miguel Sesmero, que tiene aproximadamente 1.280 habitantes. La construcción de la primera planta de Extresol empleó a 350 trabajadores y la segunda empleó a 500 trabajadores. La operación y el mantenimiento de ambas plantas actualmente emplea a 100 personas y se espera que la tercera planta brinde empleo a 50 trabajadores adicionales. Las municipalidades circundantes también se beneficiaron del aumento en el empleo y la prestación de servicios durante la construcción, debido a que Torre de Miguel era muy pequeño para ofrecer los servicios requeridos. Los ingresos fiscales obtenidos por la reclasificación del uso de suelo y por las patentes para las primeras dos plantas fueron equivalentes a 12 veces el nivel de ingresos municipales anteriores. Además, la empresa pagará impuestos por ingresos comerciales y por la propiedad. La municipalidad tiene tres prioridades principales en cuanto al uso de los recursos adicionales: i) invertir en infraestructura; ii) apoyar el turismo rural como una actividad de desarrollo local que diversificará ingresos; iii) financiar proyectos sociales (por ejemplo, un hogar para personas de la tercera edad).

Fuente: OCDE (2012), Linking Renewable Energy to Rural Development, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>.

Será importante complementar los mayores recursos financieros con la ampliación de capacidades

Los gobiernos locales y las localidades rurales carecen de recursos, pero a veces también de capacidades y de personal calificado para ejecutar de manera eficiente las competencias que les han sido delegadas, una situación que es especialmente problemática para las localidades menos desarrolladas (OCDE, 2009a). Al respecto, podría ser más difícil para algunas localidades que para otras, en términos humanos e institucionales, lidiar con las responsabilidades delegadas. Este es un desafío importante en países con marcadas desigualdades territoriales como Chile. Por lo tanto, será crucial realizar acciones que brinden a las localidades menos desarrolladas no sólo recursos económicos suficientes sino que también medios y capacidades apropiadas para ejecutar eficientemente su ampliado mandato. El Gobierno de Chile, y particularmente la SUBDERE, ha estado trabajando durante muchos años para mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Los esfuerzos son bienvenidos y deberían continuar.

Tal como se mencionó en los Estudios Territoriales de Chile de la OCDE (2009), el éxito de estas medidas probablemente dependerá de varios factores paralelos: i) la existencia de acuerdos de gobernanza eficientes entre los distintos niveles de gobierno para la cooperación y la coordinación; ii) la flexibilización de las limitaciones que impiden la adaptación de la estructura organizacional de las municipalidades a las necesidades locales; iii) la implementación gradual de un marco basado en el “aprender haciendo” (learning by doing) que ofrezca asistencia técnica y creación de capacidades, junto con una progresiva transferencia de responsabilidades; iv) el uso de procesos de control de desempeño e indicadores para el monitoreo los procesos; v) la participación de los gobiernos e instituciones subnacionales en la evaluación de las competencias y programas de capacitación más importantes.

Es necesario encontrar formas innovadoras de mejorar el acceso de las áreas rurales a los servicios y políticas públicas

El acceso y la disponibilidad de servicios públicos (por ejemplo, educación secundaria y terciaria, atención especializada de salud) y servicios de empresas privadas (por ejemplo, bancos, capacitación, seguros) es esencial para el desarrollo social y económico de las comunidades rurales. Todos ellos contribuyen al desarrollo social y económico al menos de cuatro maneras: proporcionan una plataforma para el desarrollo económico, mejoran el capital humano, potencian la cohesión social y fortalecen las economías de redes.

Las áreas rurales, no sólo en Chile, sino que también en la mayoría de países de la OCDE, tienen mayores dificultades para acceder a muchos de estos servicios públicos y de empresas privadas. La prestación de servicios en áreas rurales en Chile ha mejorado durante las últimas décadas. Sin embargo aún sigue habiendo una amplia brecha entre las áreas rurales y urbanas en cuanto a cobertura y calidad de servicios públicos fundamentales como la educación (Capítulo 1; OCDE, 2009a; Valdés, 2013). Los servicios públicos y privados de alta calidad por lo general tienden a concentrarse en las capitales de las regiones y en los principales centros de población. La prestación de dichos servicios es invariablemente más cara y compleja en las áreas rurales menos densamente pobladas. Ello se da debido a la conjunción de diversos factores que incluyen: el alto costo unitario de brindar el servicio –debido a las bajas economías de escala y la pequeña base de clientes- la escasez de población o el aislamiento del lugar (OCDE, 2010c). La concentración de servicios de alta calidad en áreas urbanas hace que sean lugares más atractivos para vivir, *ceteris paribus*. Por lo tanto, las áreas urbanas tienen mejores oportunidades de captar residentes desde las áreas rurales y esto, a su vez, facilita el crecimiento de una diversa gama de servicios de alta calidad creando una tendencia que se retroalimenta.

Todos estos puntos hacen hincapie sobre la creciente importancia de abordar los servicios públicos como una plataforma para el desarrollo económico en las áreas rurales (OCDE, 2009c). Los países de la OCDE han enfrentado el desafío de prestar servicios públicos en ubicaciones remotas de distintas maneras innovadoras. Los casos de Finlandia y Suecia son especialmente interesantes por el reducido tamaño y la remota ubicación de la mayoría de sus municipalidades (Cuadro 3.12). Un factor importante en muchos de estos ejemplos es la “innovación” y la voluntad de considerar una nueva metodología o un nuevo enfoque, en lugar de simplemente adecuar la escala a la que se presta el servicio en un entorno urbano. Es clave diseñar la prestación de servicios a la medida para que calcen mejor con las circunstancias del área rural (OCDE, 2010c).

La situación periférica de muchas áreas rurales significa que también están distantes de las principales agencias proveedoras de servicios públicos con recursos para implementar políticas y programas. Tal como se mencionó anteriormente, el contar con mayores ingresos municipales podría contribuir a mejorar la capacidad de las municipalidades para cumplir con las competencias delegadas e invertir en el desarrollo económico. Sin embargo, la mayoría de los recursos para el desarrollo rural permanecen en los servicios públicos nacionales. Por lo tanto, es esencial obtener acceso a estos servicios públicos, a sus programas y a sus políticas. A excepción de INDAP (que tiene una red de oficinas bien distribuida), la mayoría de los servicios públicos con programas y operaciones en las áreas rurales se concentra en las capitales de las regiones. Esto significa que los habitantes de las municipalidades periféricas o aisladas están en una situación de desventaja para acceder a dichos servicios o programas. La compleja red de distintos servicios públicos y programas dificulta la identificación, por parte de los residentes rurales, del adecuado servicio público al que acudir (SUBDERE, 2013a). Finalmente, la separación física entre el proveedor público y las comunidades rurales también contribuye a generar una brecha de conocimiento, lo que dificulta aún más la implementación de programas y políticas sensibles a las distintas realidades rurales y adaptados a ellas. Por supuesto, la solución no puede por la multiplicación multiplicar de la presencia de servicios públicos en cada comuna, debido a los costos y desafíos administrativos que esto involucraría.

Cuadro 3.12. Formas innovadoras de prestación de servicios públicos en áreas rurales

- La combinación de múltiples funciones – ventanillas únicas: Finlandia ha sido ampliamente reconocida por sus soluciones innovadoras para la prestación de servicios en áreas rurales escasamente pobladas. Estas soluciones innovadoras pueden ser clasificados de la siguiente manera: las Oficinas de Servicios Ciudadanos permite la prestación de servicios (sean públicos, privados, sin fines de lucro o mixtos) desde un solo lugar. También permiten brindar un servicio integral, lo cual beneficia también al usuario de dichos servicios puesto que no tiene que desplazarse a distintas administraciones. Este sistema podría tener un impacto positivo para el acceso a ciertos servicios en áreas rurales, donde a menudo los ciudadanos deben trasladarse a los lugares de prestación para acceder a dichos servicios. El objetivo del sistema de las Oficinas de Servicios Ciudadanos es el de ofrecer a las personas una ventanilla única para servicios que se pueden ofrecer adecuadamente de manera conjunta, por ejemplo la corte municipal (que incluye el juzgado administrativo, las licencias y permisos administrados por la policía, procedimientos de recuperación), impuestos y administración laboral, el Instituto Nacional de Pensiones y otras autoridades regionales y locales. Los servicios brindados a través de las Oficinas de Servicios Ciudadanos incluyen la recepción y entrega de documentos, la provisión de consejos en cuanto al establecimiento de procedimientos, el procesamiento de temas y apoyo relativo al uso de servicios electrónicos. El objetivo es de asegurar, por medio de un servicio conjunto orientado al consumidor y la utilización eficiente de las tecnologías de información, la existencia de una red de servicios satisfactoria tanto en su extensión como su calidad, mejorando la productividad de la red local de servicios y reduciendo sus costos. El enfoque integral de las Oficinas de Servicios Ciudadanos permite abordar dos grandes desafíos en áreas escasamente pobladas: i) mejorar el acceso y la calidad de los servicios de la administración pública, en la medida en que los clientes pueden hacer diversas transacciones en una sola visita e ii) cumplir con los objetivos de los programa de productividad del sector público que de otro modo podrían llevar a la deterioración del acceso a los servicios públicos en las áreas rurales remotas.
- Servicios móviles: A medida que las poblaciones disminuyen en las áreas rurales escasamente pobladas, la prestación de servicios públicos y privados se hace más difícil. Esto ha tenido como resultado el cierre de una gran cantidad de servicios, públicos y privados, en dichas áreas. Con la reducción de la red de servicios, surge la necesidad ya sea de llevar a las personas a los servicios o traer los servicios a las personas. En las áreas escasamente pobladas de Finlandia Oriental, algunos servicios públicos y privados son brindados a través de unidades de servicio móviles. Los casos más frecuentes son las ventanillas móviles y las bibliotecas móviles, pero también existen algunos servicios innovadores tales como un bus que funje de colegio electoral o enfermeras que visitan a los pacientes en sus hogares en diversas municipalidades. Sin embargo, debido al declive poblacional y a los recortes del presupuesto público, estos servicios también han sido reducidos. Diversos factores estructurales, tales como la dispersión de la población o las condiciones geográficas, a menudo implican que el costo de llevar los servicios públicos a la gente o de llevar a la gente a los servicios incrementa. Una alternativa es intentar influenciar el lado de la demanda mediante el fortalecimiento de los servicios en una serie de comunidades rurales bien conectadas.

Cuadro 3.12. Formas innovadoras para la prestación de servicios públicos en áreas rurales (cont.)

- Tecnologías de la información: las TICs pueden mejorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos en áreas escasamente pobladas o remotas (por ejemplo, a través de servicios de salud electrónica o de educación a distancia). Las TICs pueden brindar oportunidades significativas a las áreas rurales, permitiendo no solo acceso a la información, sino que también dando la capacidad de prestar servicios que hasta ahora se concebían como siendo urbanos (OCDE, 2006b). Algunas ventajas que ofrecen las TICs para la prestación de servicios en áreas rurales son los siguientes: i) contribuyen a reducir los costos asociados a las distancias físicas; ii) mejoran el acceso a la información; iii) permiten economías de escala sin proximidad; iv) mejoran la calidad de los servicios a través del tele-trabajo, la educación electrónica, los servicios de salud ofrecidos a través de Internet, etc. (OCDE, 2007). El amplio y eficiente acceso a las TICs, acompañadas por la capacidad entre la población y empresas, de hacer uso de ella, también puede ofrecer nuevas oportunidades empresariales y ayudar a las empresas locales en lugares pequeños y remotos a penetrar mercados distantes.
- E-salud: El Condado de Norrbotten en Suecia ofrece un ejemplo práctico de cómo la salud electrónica puede brindar servicios de salud más eficientes a menor costo. El acceso a servicios de salud en regiones remotas, grandes y escasamente pobladas como Norrbotten presenta desafíos para los pacientes y para la administración pública: las largas distancias para obtener atención médica y altos costos unitarios por paciente. El Condado Norrbotten ha sido pionero en implementar y obtener resultados de servicios de e-salud. La videoconferencia se utiliza en diversos servicios: cuidado neonatal, siquiatria, patología, hematología, fisioterapia y la transmisión de exámenes de ultrasonido en tiempo real. Esto permite, entre otras cosas, realizar videoconferencias diarias entre el hospital y las unidades siquiátricas locales, la planificación de actividades de salud y el intercambio de información sobre pacientes que requieran ser internados para recibir tratamiento de un especialista. Las enfermeras que cuidan a los adultos mayores pueden realizar exámenes básicos, enviar los resultados vía Internet y analizarlos con un doctor a distancia. De esta manera, el cuidado que brindan las enfermeras es mucho más eficiente y el paciente es trasladado a un hospital solamente cuando existe una necesidad real de hacerlo. Además, un “robot” a control remoto ha sido desarrollado para examinar a los pacientes que tienen enfermedades del corazón. Este robot hace posible la examinación a distancia, mediante el uso de video, de imágenes de ultrasonido y de un estetoscopio manipulados por control remoto. Los doctores que se encuentran a 200 kilómetros de distancia pueden parcialmente monitorear a los pacientes. Todos han reportado diversos beneficios para el condado: mejor acceso a los servicios de salud; menor número de visitas a los médicos e internaciones en los hospitales (brindando más atención en el hogar). Ello ha permitido ahorrar tiempo y recursos tanto públicos como privados, acceder a especialistas más allá de los límites del condado y reducir la contaminación debido a la disminución de desplazamientos.

Fuentes: OCDE (2006), OECD International Rural Development Conference “Investment Priorities for Rural Development”, Key Messages, Edimburgo, Escocia, 19-20 de octubre; OCDE (2007), OECD International Rural Development Conference “Innovative Rural Regions: The Role of Human Capital and Technology”, Key Messages, Cáceres, España, 21-23 de marzo; OCDE (2008), OECD Rural Policy Reviews: Finland 2008, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041950-en>; OCDE (2010), OECD Territorial Reviews: Sweden 2010, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264081888-en>.

Los centros de servicios múltiples en una serie de comunas rurales bien conectadas son especialmente relevantes para Chile

Los centros de servicios múltiples o ventanillas únicas que ofrezcan acceso a distintos programas de desarrollo rural y a servicios públicos y privados en una serie de comunas rurales bien conectadas entre sí (atendiendo a varias localidades circundantes) podrían ser una manera de disminuir las distancias físicas entre los habitantes rurales y los servicios públicos y de brindar una amplia gama de programas y servicios que ofrecen numerosas instituciones públicas chilenas.

La Estrategia Micro-Regiones, en México, es un ejemplo interesante de los potenciales beneficios de fortalecer la prestación de servicios en una serie de comunidades rurales bien conectadas entre sí (Cuadro 3.13). En Chile, en algunos casos se podrían reforzar y adaptar las oficinas descentralizadas de INDAP (122 en todo el país) para ser usadas como base para la creación de centros de servicios múltiples amplios en el que los habitantes rurales pudieran acceder a evaluación de desarrollo rural y a los servicios públicos más importantes prestados por las principales instituciones públicas (por ejemplo, distintos servicios públicos del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Desarrollo Social, de CORFO, de SERCOTEC o de la Subsecretaría de Pesca).

Sin embargo, debe hacerse una evaluación en profundidad, considerando aspectos demográficos, económicos, culturales y de infraestructura, para decidir si la ubicación actual de dichas oficinas es la mejor o si debería ser adaptada. Esta medida podría contribuir a evitar la superposición, entre los distintos servicios públicos, mejorar su interacción y, potencialmente, ofrecer políticas más adaptadas a las diferentes idiosincrasias rurales.

Cuadro 3.13. La Estrategia Micro-Regiones en México

La Estrategia Micro-Regiones, lanzada en 2001, identificó a las 263 regiones rurales más marginalizadas del país y seleccionó entre éstas a una serie de “micro polos de desarrollo”, denominados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), sobre la base de su potencial para asumir liderazgo local, desarrollo económico y capacidad de influir en las áreas circundantes del punto de vista comercial y cultural. La estrategia fue elaborada con una perspectiva “de todo el gobierno” para coordinar los esfuerzos de 12 ministerios en la prestación de servicios públicos y en la inversión en infraestructura en estos CEC para garantizar un nivel mínimo estandarizado de prestación en 14 ámbitos específicos. El objetivo de la estrategia es inducir el desarrollo endógeno a través de la creación de “micro polos de desarrollo” en los CEC. Los CEC tienen como función la concentración de infraestructura y de servicios básicos necesarios para la población local y los asentamientos cercanos. Las autoridades esperan que estos “centros” sean capaces de ayudar a superar las dificultades ligadas a la prestación de servicios básicos e incluso fomentar la concentración de población en torno a ellos para crear centros rurales más grandes y contener la migración hacia áreas urbanas.

La especificidad del ámbito de acción de la Estrategia Micro-Regiones (263 regiones, 14 indicadores) permite monitorear los avances y el déficit en cada una de las áreas de apoyo a través de mecanismos de validación objetivos y socialmente compartidos mediante el sistema de “banderas blancas”. Cada bandera blanca certifica que el CEC ha sido dotado de algún nivel de infraestructura o servicio. En la práctica, la obtención de banderas blancas en el 100% de los CEC se ha convertido en una meta cuantificable a mediano plazo que orienta la dirección de la estrategia. A finales de 2006, cerca del 60% de las casi 33.000 banderas blancas exigidas habían sido logradas.

Fuente: OCDE (2007), OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264011687-en>.

La cooperación intermunicipal podría tener un rol clave

Los crecientes desafíos de las municipalidades rurales requieren una cooperación municipal reforzada. Más allá de los desafíos financieros mencionados, las localidades rurales en Chile enfrentan importantes desafíos para reclutar y retener a personal altamente calificado o especializado. Esto, a su vez, afecta la capacidad de las municipalidades para prestar servicios públicos eficientes y, tal como mencionado anteriormente, para el diseño de proyectos de desarrollo local competitivos que puedan ser presentados al FNDR o a otras fuentes externas. La cooperación intermunicipal puede contribuir a superar algunos de estos obstáculos. Las experiencias de otros países de la OCDE que han promovido históricamente la cooperación intermunicipales, tales como Suecia (OCDE, 2010b; 2012c), muestran las distintas ventajas de las que podría beneficiarse Chile:

- La cooperación intermunicipal puede facilitar la realización de economías de escala, el ámbito de la prestación de servicios, y mejorar el costo-efectividad y calidad de ciertos servicios públicos. El hecho de aunar recursos y capacidades podría afectar de manera positiva la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios de manera más efectiva y a un menor costo.
- Podría ser importante para reclutar o compartir los servicios de personal altamente calificado o especializado (administradores, ingenieros, biólogos) entre un grupo de municipalidades. Esto podría ser de gran interés para las municipalidades rurales de Chile, que podrían compartir el poco personal técnico disponible en las áreas rurales y dividirse los costos.
- Podría ayudar a ejecutar planes de desarrollo económico o ejecutar estrategias compartidas para promover la economía local o el turismo local.
- También podría contribuir a promover intereses compartidos y superar desafíos comunes en relación a los servicios e instituciones públicas. Por ejemplo, un grupo de municipalidades que presente una postura común podría siempre ser más fuerte para defender o promover necesidades, desafíos e intereses compartidos que una municipalidad pequeña por sí misma.
- La creación de asociaciones intermunicipales con iniciativas de desarrollo compartidas podría ayudar a superar la fragmentación administrativa a nivel local, debido a que los límites de las unidades administrativas rara vez coinciden con las áreas funcionales (en términos de economía o mercado laboral).

El marco legal para la cooperación municipal ha mejorado

Hasta hace poco, las asociaciones de municipalidades carecían de estatus legal. Un proyecto que abarque diversas municipalidades puede ser presentado, pero debe ser administrado por una sola municipalidad (para todo el grupo) (OCDE, 2009a). Incluso con estas limitaciones, ya existen varias asociaciones de municipalidades en Chile que han desarrollado proyectos e iniciativas en común. Sin embargo, las restricciones legales han limitado fuertemente las posibilidades y los incentivos para la cooperación municipal:

- En 2011, una reforma legal le otorgó personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades. Estas asociaciones pueden tener una serie de propósitos, que incluyen: la prestación de servicios en común; la ejecución de obras públicas ligadas al desarrollo local; el fortalecimiento de los instrumentos de manejo/administración; la implementación de programas para la protección ambiental, el turismo, la salud u otras áreas apropiadas para las municipalidades; la capacitación del personal municipal; la coordinación con instituciones nacionales o internacionales para mejorar la administración municipal (OCDE, 2013a).

Pero podrían requerirse mayores incentivos legales

Se han realizado esfuerzos por promover las ventajas potenciales de las asociaciones intermunicipales y los beneficios de la reciente reforma legal. Desde 2007, la SUBDERE ha estado promoviendo y brindando apoyo técnico a las asociaciones municipales a través del programa de fortalecimiento de asociaciones municipales. A partir de 2012, existe también una unidad especial para las asociaciones municipales dentro de la SUBDERE. Recientemente, la SUBDERE además realizó una serie de seminarios en las regiones chilenas para explicar las nuevas garantías y beneficios que ofrece la nueva Ley de Asociaciones Municipales.

Los esfuerzos por fomentar las asociaciones municipales deberían continuar. A junio de 2013, solamente 13 asociaciones municipales habían obtenido personalidad jurídica. La reforma legal todavía es muy reciente. Pero los importantes beneficios que podrían brindar las asociaciones municipales a las localidades rurales hacen que sea vital continuar promoviendo este tipo de acuerdos de coordinación horizontal. Una vez más, otros países de la OCDE que tienen una larga experiencia en coordinación intermunicipal relatan dos principales obstáculos que podría enfrentar la creación de estas asociaciones (OCDE, 2012c):

- A menudo es difícil llegar a un consenso sobre qué actividades se deben realizar en conjunto y cómo llevarlas a cabo. Puede haber dificultades en llegar a un consenso entre dos o más unidades administrativas independientes para decidir dónde distribuir los recursos, qué tipo de organización común se establecerá, cómo se abordarán los desafíos comunes, la elección de la ubicación del empleo o los comités comunes.
- Incentivos para la cooperación. La cooperación formal implica tiempo, confianza, consenso político y acuerdos administrativos. Sin embargo, los incentivos pueden ser débiles en la medida en que los beneficios de la cooperación regional pueden ser difíciles de captar en términos políticos y puede ser complicado mostrar impactos medibles de la cooperación territorial en el corto plazo.

Para superar estos obstáculos, las autoridades locales a menudo requieren incentivos. Algunos países de la OCDE han adoptado una política de incentivos “top-down” para motivar las municipalidades a cooperar entre sí. La experiencia muestra que los instrumentos legales para promover la cooperación funcionan mejor cuando van de la mano de incentivos fiscales. En Francia las leyes para la creación de comunidades de aglomeración promueven la cooperación voluntaria mediante el ofrecimiento de un subsidio de incentivo a las municipalidades participantes. Una de las condiciones es que las municipalidades acepten transferir ciertas responsabilidades (obligatorias y opcionales) a la nueva entidad supramunicipal. En España, el proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local aprobado por el Consejo de Ministros en julio de 2013 propone diversos incentivos para aquellas municipalidades que decidan unirse, incluyendo mayor financiamiento per cápita y preferencias en la asignación de planes o subsidios de cooperación local. La cooperación municipal para la prestación de servicios también es promovida. Cuando un consejo provincial prueba que una prestación de servicios conjuntos por parte de varias municipalidades tiene como resultado una reducción de costos, estas municipalidades reciben mayor financiamiento bajo la forma de subsidios del gobierno central (OCDE, 2014). Chile podría promover distintos tipos de incentivos, como por ejemplo facilitar la entrega de financiamiento a aquellas municipalidades que presenten un plan común o un acuerdo para la prestación compartida de un servicio. El gobierno regional también podría ayudar a analizar y promover ámbitos para la cooperación intermunicipal, realizar reuniones y crear redes de funcionarios municipales y/o facilitar el acceso a los recursos del FNDR a estos grupos de municipalidades que presenten iniciativas de desarrollo regional compartidas.

Debería fomentarse más la participación inclusiva

La participación inclusiva podría contribuir a hacer un mejor y más focalizado uso de los recursos. Diversas investigaciones han demostrado que la prestación efectiva de servicios públicos depende en gran medida de la participación de una variedad de grupos y actores involucrados locales en la toma de decisiones (Blair, 2000; de Oliveira, 2002; Ribot, 2002; Singleton, 1998). La experiencia de los países de la OCDE también muestra que un mayor grado de apertura y participación en la elaboración de las políticas públicas y en la prestación de servicios puede tener diversas ventajas económicas y políticas. Asimismo, puede contribuir al mejor uso de los fondos públicos mediante la planificación e implementación de opciones de política sobre la base de un conocimiento más amplio. El proceso de elaboración de políticas de manera abierta y participativa también puede aumentar la legitimidad de las políticas públicas y ayudar a los actores locales involucrados a comprender las medidas y reformas políticas realizadas (OCDE, 2008b).

Tal como ya se mencionó en los Estudios Territoriales de Chile de 2009, la participación inclusiva en el proceso de toma de decisión en Chile podría requerir medidas adicionales para llegar a grupos sociales tradicionalmente excluidos. La planificación e implementación de políticas de desarrollo territorial “bottom-up” no se trata solamente de considerar las opiniones de los gobiernos regionales y locales, sino también de lograr la participación inclusiva de los diferentes actores locales involucrados que se beneficiarán de o serán afectados por una política o programa. Esto es particularmente relevante en el caso de las áreas rurales en Chile, donde existen algunos actores involucrados importantes, especialmente los pueblos originarios y los pequeños agricultores, que enfrentan desafíos singulares y que tradicionalmente no han participado o no han tenido acceso a las etapas de diseño e implementación de las políticas.

La experiencia de los países de la OCDE demuestra que la participación inclusiva requiere de esfuerzos concretos para asegurar la inclusión socioeconómica y cultural (OCDE, 2008b). El uso de intermediarios confiables o de organizaciones locales que cuentan con un fuerte apoyo entre las personas que no participan puede ayudar a involucrar a los grupos objetivo que pueden tener desconfianza en los actores externos. Esto sería especialmente útil en el trabajo con los pueblos originarios. En esos casos, el uso de información y personal multilingüe (por ejemplo, en las oficinas de INDAP en los lugares donde hay una importante presencia de pueblos originarios) también podría ser útil. Además, sería positivo ampliar la implementación de programas “bottom-up” con la participación de los pequeños agricultores y pueblos originarios en su diseño e implementación, ya que permitiría adaptar los programas a sus desafíos particulares y hacerlos partícipes de su implementación.

Conclusiones

El Capítulo 3 analizó los principales desafíos institucionales y de gobernanza que enfrentan las políticas rurales en Chile. En términos de gobernanza, las políticas rurales en Chile se enfrentan a dos desafíos principales: i) la excesiva orientación “Bottom-up” que hace difícil adaptar las políticas públicas y programas a las diversas realidades, idiosincrasias, necesidades y potencialidades de los territorios rurales, y ii) la falta de marcos institucionales y de mecanismos para generar coordinación y sinergias entre el conjunto de programas e instituciones que promueven el desarrollo rural en Chile.

La actual elaboración de una política nacional para el desarrollo rural podría ayudar a hacer frente al segundo desafío. Sin embargo, las experiencias en otros países de la OCDE muestran que hay ciertos elementos que deben ser considerados para que esta política sea eficiente en promover la coordinación y las sinergias institucionales, entre ellos:

- la participación de la sociedad civil y de la academia como proveedores de conocimiento local y técnico
- la apropiación de la estrategia por parte de los principales actores gubernamentales y no gubernamentales
- la claridad en la distribución de roles y responsabilidades
- la necesidad de tener procesos de monitoreo y evaluación
- el liderazgo del proceso por parte de una institución eficiente y con una base de apoyo amplia. La institución deberá actuar con una base de apoyo amplia, trabajando para garantizar que lo rural permanezca en la agenda y no sea ignorado o se diluya en las múltiples prioridades de las instituciones sectoriales.

La definición de una política rural ampliamente aceptada y la nominación de una institución que lidere los temas rurales son elementos necesarios pero no suficientes. Se necesitarán, además, de acuerdos de coordinación y gobernanza paralelos. Sobre este particular, este capítulo recomienda diversos acuerdos de gobernanza que podrían contribuir a apoyar el rol de una política nacional de desarrollo rural o de la institución líder de las temáticas rurales: un grupo de trabajo interministerial para el desarrollo rural; una potencial reorganización institucional; mecanismos de “rural-proofing” (comprobación rural); programas/fondos conjuntos entre distintos ministerios o servicios públicos y, a nivel regional, una mejor articulación interinstitucional de los servicios públicos del gobierno central.

Más allá de la interacción y de las sinergias entre las políticas, el otro desafío principal de gobernanza abordado en este capítulo es la excesiva orientación “top-down” de las políticas y programas de desarrollo en Chile. El centralismo del sistema administrativo y las limitaciones en cuanto a mandato, capacidad y recursos de los actores regionales y locales representan desafíos para la adaptación de políticas y programas a la diversidad de idiosincrasias, demandas y potencialidades de los territorios rurales de Chile.

Una de las formas de considerar la visión de las regiones podría ser mediante el fortalecimiento de estrategias regionales estrechamente ligadas a los portafolios de inversión. Esto le daría al gobierno regional y a la nueva división de planificación una oportunidad para pesar más en la planificación regional, integrando la visión territorial en los programas y políticas públicas. En este sentido, deberían continuar los esfuerzos y las inversiones que se han realizado en años anteriores para fortalecer la estrategia de desarrollo regional y la división de planificación regional.

Será crucial complementar la delegación de responsabilidades con recursos suficientes, apoyo técnico y legitimidad institucional de los actores subnacionales. Durante los últimos años, el Gobierno de Chile la descentralización como siendo una alta prioridad, con la finalidad de brindar a los gobiernos subnacionales una mayor amplitud de herramientas, recursos y competencias. El progreso ha sido irregular. La asignación de responsabilidades debe ir acompañada de una distribución concomitante de recursos y competencias necesarios para el cumplimiento eficiente de dichas responsabilidades. En el caso de Chile, esto requerirá mayor confianza y apoyo por parte de las instituciones nacionales a los

actores e instituciones subnacionales. También podrían contribuir los acuerdos de gobernanza multi-nivel y coordinación que abarquen distintos niveles de gobierno, los mecanismos para promover la creación de capacidades, la gestión por resultados y la rendición de cuentas (OCDE, 2009a).

En particular, existe la necesidad de fortalecer los recursos de las localidades rurales para ejercer las competencias que les han sido delegadas y para invertir en el desarrollo rural. Las localidades rurales tienen fuentes de ingresos propios muy limitadas. Además, están en una situación de desventaja para competir por recursos externos (principalmente del FNDR) debido a que les es más difícil justificar las solicitudes de inversión en desarrollo rural o local durante la etapa de evaluación ex ante de costo-beneficio de los proyectos. La falta de servicios de calidad y los niveles de inversión insuficientes reducen las perspectivas de desarrollo económico de estos lugares, contribuyendo de esta manera a generar una migración de las áreas rurales hacia las urbanas. Este capítulo incluye dos principales recomendaciones para hacer frente a estos desafíos. En primer lugar, aumentar los ingresos propios de las municipalidades rurales, mediante la reducción o eliminación progresiva de exenciones al impuesto a la propiedad y el cumplimiento del pago de patentes empresariales municipales en la municipalidad donde se realiza la principal actividad. En segundo lugar, reducir las desventajas de las localidades rurales al momento de competir por recursos del FNDR mediante la incorporación de variables adicionales que consideren el costo de la prestación de servicios públicos en zonas escasamente pobladas durante la etapa de evaluación ex ante de la rentabilidad social del FNDR.

Más allá de los desafíos financieros, las localidades rurales en Chile enfrentan importantes desafíos para reclutar y retener a personal altamente calificado o especializado. Entre otras medidas, la cooperación intermunicipal puede contribuir a superar algunos de estos obstáculos, mejorando el costo-efectividad y la calidad de ciertos servicios públicos, facilitando el reclutamiento o compartiendo los servicios de personal altamente calificado o especializado (administradores, ingenieros, biólogos) entre un grupo de municipalidades. Ello permitiría también dar mayor relevancia a las demandas e intereses de las localidades rurales ante las instituciones y agencias nacionales. Sin embargo, la cooperación municipal no se da de manera automática y probablemente requieran intervención y apoyo público mediante un programa claro de incentivos que fomente más las asociaciones municipales.

Este informe también propone desarrollar centros rurales de servicios múltiples o ventanillas únicas como una manera de proporcionar una oferta más coherente y accesible de los programas nacionales de desarrollo rural y de servicios públicos y privados. Estos centros de servicios múltiples podrían crearse en una serie de comunas rurales bien conectadas entre sí (atendiendo a varias localidades circundantes). Esta medida podría contribuir a disminuir las distancias físicas entre los habitantes rurales y los servicios y programas públicos. También podría ayudar a evitar su superposición y, al mismo tiempo, mejorar la interacción entre los distintos servicios públicos. Finalmente, podría potencialmente servir para proporcionar políticas nacionales más adaptadas a las realidades de las áreas rurales.

Este capítulo menciona la necesidad de fortalecer las medidas para llegar a los grupos sociales tradicionalmente excluidos de las áreas rurales, tales como los pueblos originarios y los pequeños agricultores, involucrándolos en el diseño y la implementación de las políticas rurales. Estas medidas pueden tener diversas ventajas económicas y sociales, tales como contribuir al uso más informado de los fondos públicos, aumentar la legitimidad de las políticas públicas y ayudar a que los actores locales comprendan y se sientan parte de las medidas y reformas políticas.

Notas

1. La composición y las principales funciones de las unidades territoriales se describen con mayor detalle en el Anexo 3.A1.
2. El intendente, como figura que encabeza la región y preside el Consejo Regional, debería actuar teniendo en mente lo mejor para el desarrollo de la región. Sin embargo, como representante del gobierno central en la región, el intendente también es llamado a representar e implementar políticas y lineamientos de nivel nacional, que pueden no siempre estar alineados con las prioridades regionales (OCDE, 2009a, 2013a).
3. Hasta ahora, los consejeros regionales eran elegidos de manera indirecta por el Concejo Municipal.
4. Los gobiernos regionales no tienen un presupuesto independiente para realizar inversiones regionales. Sin embargo, orientan la distribución de los recursos del FNDR. Distintas entidades postulantes (en su mayoría municipalidades, pero también provincias, el propio gobierno regional y los servicios públicos nacionales descentrados) presentan propuestas al intendente, quien selecciona un portafolio de proyectos para ser sometidos al Sistema de Inversión Nacional. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) puede validar o comentar las iniciativas seleccionadas por el gobierno regional.
5. Los actores involucrados nacionales pueden aprobar, comentar o rechazar cada uno de los proyectos individuales seleccionados para el portafolio de inversión regional del FNDR.
6. Las transferencias nacionales, incluyendo los subsidios fijos para salud y educación y el acceso a fondos específicos –generalmente sectoriales- y transferencias del Fondo Común Municipal (FCM).
7. Por supuesto que existen casos en los que alcaldes muy activos toman la iniciativa, buscan y obtienen recursos de instituciones nacionales para dirigirlos al fomento del desarrollo rural. Estos casos, sin embargo, no esconden los desafíos financieros mencionados para los gobiernos locales o la dificultad de promover planes amplios de desarrollo rural bajo la actual estructura administrativa y financiera.
8. Más allá de los temas relacionados con los predios bajo su competencia.
9. Información obtenida durante entrevistas con altas autoridades durante las misiones de recopilación de datos de la OCDE realizadas en 2013.
10. Tal como se mencionó, los servicios públicos están integrados a los ministerios, pero operan con un alto grado de autonomía en la implementación de las políticas por las cuales son responsables.
11. INDAP a través del PRODESAL, FOSIS a través de su programa de Programa de Apoyo al Auto-consumo.
12. En el caso del Ministerio de Salud, con la vigilancia sanitaria de los sistemas de abastecimiento de agua potable en áreas rurales.
13. Es uno de los servicios públicos con mayor presencia en terreno; más de 122 oficinas atendiendo a los territorios rurales en Chile.
14. Esta sección no definirá cuál modelo debería adoptar Chile, pero proporcionará algunos ejemplos de lo que han hecho otros países miembros de la OCDE, considerando los pros y los contras de los diferentes modelos.
15. Los detalles de este programa se pueden encontrar en: www.crececontigo.gob.cl.
16. El FNDR representó el 77,2% del total de la inversión de decisión regional en 2012. Los recursos de los convenios de programación representaron el 19,5% y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), el 3,3%.
17. Las cifras deben tomarse con cierta precaución. La inversión sectorial presenta información de 25 ministerios y servicios públicos. Sin embargo, no están integrados los datos de inversión de algunos importantes servicios públicos como CORFO o INDAP. Aproximadamente el 88% de la inversión sectorial corresponde al Ministerio de Obras Públicas y al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Además, en 2012 el Ministerio de Desarrollo comenzó a implementar una nueva metodología estadística que tuvo como resultado cambios –en algunos casos relevantes- en relación a las cifras entregadas en años anteriores.
18. Ambos ministerios hicieron el 88% del total de la inversión sectorial real informada por el Ministerio de Desarrollo Social en 2012 (SUBDERE, 2013b).

19. El Presidente Piñera anunció que la participación del IDR en la inversión pública total llegaría al 50% al final de su mandato presidencial (SUBDERE, 2013b).
20. Cifras para la proporción promedio de la inversión pública directa por parte de los niveles de gobierno subnacionales en 2012. La cifra del 62% es un promedio no ponderado de las participaciones de los países, por lo que debe ser tomada con precaución (ver OCDE, 2013b: 19).
21. En noviembre de 2010, la SUBDERE, el MOP y el MINVU firmaron un acuerdo de cooperación para transferir la responsabilidad del diseño de los planes regionales de uso de suelo a los gobiernos regionales. La intención detrás de este cambio de competencias fue realzar el rol de los gobiernos regionales en el diseño de su estrategia de planificación espacial y generar una conexión más estrecha entre la planificación espacial y los instrumentos de desarrollo regional en general. Al momento de la redacción de este informe aún no se han promulgado los PROT.
22. Los gobiernos regionales solamente comenzaron a elaborar sus propias estrategias de desarrollo regional en 2007. A partir de este año, se creó una división de planificación regional especial dentro de los gobiernos regionales y la mayoría de ellos se involucró cada vez más en la planificación regional.
23. Información obtenida del Informe de Ingresos Percibidos y Gastos Devengados Municipal 2009-2012 de la SUBDERE para el año 2010, disponible en: www.sinim.gov.cl.
24. El impuesto territorial representó, en promedio, el 25% de los ingresos propios municipales, mientras que la emisión de patentes comerciales aportaron el 27% de los ingresos propios municipales en 2012 (www.sinim.gov.cl). Otras fuentes de ingresos propios incluyen los permisos de circulación vehicular, los cobros por extracción de basura y otros cobros municipales.
25. La fuente de la exención es una ley nacional orientada a la compensación social, sin embargo las municipalidades más pobres soportan la mayor carga de esta medida.
26. La Unidad Tributaria Mensual (UTM) es un indicador establecido por ley equivalente a una cantidad específica de moneda (pesos) y que se actualiza permanentemente sobre la base del índice de precios al consumidor y es utilizada como un índice para medir impuestos (www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2013.htm).
27. La razón fue evitar la doble tributación. El resultado es que las empresas a menudo usan esto para pagar menos impuestos, buscando las comunas con los impuestos más bajos o aquellas donde su capital sujeto a impuestos (los activos menos los pasivos) será menor.
28. Información obtenida durante las entrevistas con actores involucrados locales y altas autoridades durante las misiones de recopilación de datos de la OCDE realizadas en 2013.

Bibliografía

Blair, H. (2000), "Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries", *World Development*, Vol. 28, pp. 21-39.

de Oliveira, J.A.P. (2002), "Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: The case of protected areas in Bahia, Brazil", *World Development*, Vol. 30, No. 10, pp. 1 713-1 736.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (2013), "Introduction: What is rural proofing?", Crown Copyright, Londres, www.gov.uk/rural-proofing-guidance; www.defra.gov.uk/crc/documents.

Durston, John (2001), "Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile: Lecciones del CTI del Programa 'Chile Joven' (SENCE/INDAP) en dos comunidades mapuches", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago, www.eclac.org/publicaciones/xml/6/7416/SeriePoliticSociales49.pdf.

Fuentes, L., P. Allard y A. Orellana (2007), "El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal", Instituto de Políticas Públicas Expansiva – UDP de la Universidad Diego Portales, Santiago.

INDAP (2013a), "INDAP e INIA Tamel Aike generan trabajo conjunto para fortalecer atención de pequeños productores agropecuarios", INDAP, Santiago, 13 de junio, www.indap.gob.cl/noticia/indap-e-inia-tamel-aike-generan-trabajo-conjunto-para-fortalecer-atencion-de-pequenos.

INDAP (2013b), "Pequeños productores agrícolas podrán capacitarse tras firma de convenio con SENCE", INDAP, Santiago, 13 de mayo, www.indap.gob.cl/noticia/pequenos-productores-agricolas-podran-capacitarse-tras-firma-de-convenio-con-sence.

Infoandina (2013), "CONAF e INDAP firman alianza por el medio ambiente en Chile", Infoandina, Lima, Perú, 11 de junio, www.infoandina.org/noticias/conaf-e-indap-firman-alianza-por-el-medio-ambiente-en-chile.

Más Voces (2005), "Más voces para el fortalecimiento de la democracia", Survey results: Resultados encuesta – Participación Ciudadana en Políticas Públicas, junio.

OCDE (2014), Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.

OCDE (2013a), OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

OCDE (2013b), "Draft OECD Principles on Effective Public Investment: A Shared Responsibility across Levels of Government", noviembre, OECD, París. www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD%20Principles%20on%20effective%20public%20investment.pdf.

OCDE (2012a), OECD Economic Surveys: Chile 2013, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2013-en.

OCDE (2012b), Linking Renewable Energy to Rural Development, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>.

OCDE (2012c), OECD Territorial Reviews: Småland-Blekinge, Sweden 2012, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169517-en>.

OCDE (2011a), Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095199-en>.

OCDE (2011b), OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>.

OCDE (2010a), OECD Rural Policy Reviews: Quebec, Canada 2010, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082151-en>.

OCDE (2010b), OECD Territorial Reviews: Sweden 2010, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264081888-en>.

OCDE (2010c), Strategies to Improve Rural Service Delivery, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>.

OCDE (2009a), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

OCDE (2009b), How Regions Grow: Trends and Analysis, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.

OCDE (2009c), Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en>.

OCDE (2008a), OECD Rural Policy Reviews: Finland 2008, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041950-en>.

OCDE (2008b), OECD Review of Agricultural Policies, Chile 2008, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264042247-en>.

OCDE (2008c), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

OCDE (2007a), OECD International Rural Development Conference “Innovative Rural Regions: The Role of Human Capital and Technology”, Key Messages, Cáceres, Spain, 21-23 de marzo.

OCDE (2007b), OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264011687-en>.

OCDE (2006a), OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.

OCDE (2006b), OECD International Rural Development Conference “Investment Priorities for Rural Development”, Key Messages, Edinburgh, Escocia, 19-20 October.

OCDE /Instituto Coreano de Finanzas Públicas (2012), Institutional and Financial Relations Across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.

Ribot, J.C. (2002), “Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation”, World Resources Institute, Washington, D.C.

Rostow, W.W. (1960), “Chapter 2: The Five Stages of Growth-A Summary”, in The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 4-16.

Singleton, S. (1998), Constructing Co-operation: Evolution of Institutions of Co-management, University of Michigan Press.

SUBDERE (2013a), “Informe Consolidado Talleres de Consulta Regionales Política Nacional de Desarrollo Rural” (Informe Preliminar 08 de Julio 2013).

SUBDERE (2013b), “Inversión de Decisión Regional (IDR) Periodo 2001-2012”, Documento de trabajo desarrollado por el Departamento de Estudios y Evaluación de la División de Políticas y Estudios, Santiago, Octubre.

Valdés, Alberto (2013), “White Paper de Ruralidad”, unpublished document prepared with the support of José T. Cumsille, for the Chilean Ministry of Agriculture, septiembre

Valenzuela, J.P. y E. Rojas (2012), “Urban governance in Chile”, background paper prepared for the OECD Public Governance and Territorial Development Directorate, unpublished.

Anexo 3.A.1.

Tabla 3.A1.1. Entidades gubernamentales y principales atribuciones de las unidades administrativas subnacionales de Chile

Unidad administrativa subnacional	Entidad gubernamental y principales atribuciones
Regiones (15)	<p>a) Gobierno Regional – línea de gobierno nacional Intendente Regional: El representante directo del Presidente de la República en cada una de las 15 regiones. El intendente es nombrado por el Presidente de la República y es mantenido en el cargo a discreción del Presidente. El intendente dirige el gobierno de la región según los lineamientos entregados directamente por el Presidente. Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI): Representantes regionales de los ministerios nacionales que coordinan los servicios públicos bajo su responsabilidad</p> <p>b) Gobierno Regional (GORE) – línea de gobierno descentralizada Intendente Regional: Actúa como jefe ejecutivo del gobierno regional. Consejo Regional (CORE): Supervisa las tareas del intendente, aprueba la estrategia de desarrollo regional y el proyecto de presupuesto regional y toma decisiones sobre el portafolio de proyectos seleccionados por el intendente para ser postulados a financiamiento del FNDR.</p> <p>Principales funciones del gobierno regional</p> <ul style="list-style-type: none"> – Diseñar programas y políticas para el desarrollo y la productividad de la región – Aprobar el plan de desarrollo regional – Definir y tomar decisiones sobre inversiones en cuanto al uso de recursos de los fondos para inversiones de decisión regional, especialmente del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR) – Aconsejar a las municipalidades – Construir y administrar la pavimentación de veredas y caminos en áreas rurales – Realizar diversas tareas relacionadas con el manejo del suelo, asentamientos humanos y equipamiento de infraestructura.
	<p>a) Gobierno provincial y responsabilidades Gobernador: Nombrado por el Presidente. El gobernador es el representante de nivel descentralizado del intendente en el territorio de la provincia Consejo Económico y Social Provincial: Liderado por el gobernador, actúa como institución consejera al gobernador provincial.</p> <p>Funciones principales del gobierno provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> – Supervisar la prestación de servicios públicos en el territorio provincial. – Mantener la seguridad y el orden público.
Municipalidades (346)	<p>Estructura del gobierno municipal Alcalde: La máxima autoridad en una municipalidad; jefe del Concejo Municipal; elegido de manera popular cada cuatro años. Concejo Municipal: Aconseja, regula y supervisa el desempeño del alcalde. Está a cargo de asegurar la participación efectiva de la comunidad local. Los miembros del Concejo son elegidos de manera popular cada cuatro años. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil: Es una entidad de la municipalidad compuesta por representantes de organizaciones civiles de la comuna, cuya finalidad es asegurar su participación.</p> <p>Principales funciones de los gobiernos municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Funciones exclusivas: Desarrollar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal; promover el desarrollo local; aplicar todas las medidas relacionadas con el transporte; implementar normas relativas a la construcción y a la planificación y regulación urbana de la comuna. – Funciones compartidas con otros niveles de gobierno: Salud pública; educación básica y media; cultura; capacitación laboral; desarrollo económico; turismo; manejo de caminos urbanos y rurales, regulaciones de tránsito; desarrollo de viviendas sociales e infraestructura sanitaria; seguridad ciudadana.

Fuente: Adaptado de OCDE (2009), OECD Territorial Reviews: Chile 2009, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

Estudios de Política Rural

CHILE

Índice de Contenidos

Evaluación y recomendaciones

Capítulo 1. Perfil del Chile rural

Capítulo 2. Hacia una política rural moderna para Chile

Capítulo 3. Desafíos institucionales para una política rural integral en Chile

La versión original de este libro fue publicada bajo el título OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014 (ISBN 9789264209237), © 2014, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París. Esta traducción es publicada en acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de OCDE.

www.oecdbookshop.org - librería online de OCDE

www.oecd-ilibrary.org - biblioteca electrónica OCDE

www.oecd.org/oecddirect - título de alerta de servicio OCDE