

<p>Proyecto RED</p>	<p>Apoyar la profundización de la descentralización del país en temas concernientes a la innovación, optimizando las decisiones de inversión pública e incorporando a las regiones chilenas a un desarrollo más equitativo.</p>	<p>Este programa que busca contribuir a la conexión de la Innovación con las regiones, se ha llevado a cabo en la regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana, O'Higgins, Biobío, Valparaíso, Los Lagos, Aysén y Araucanía.</p>	<p>Cumplimiento de su plan sobre descentralización de la Innovación regional.</p>
<p>Fondos de Innovación para la Competitividad (FIC)</p>	<p>Promover la innovación y la competitividad nacional y regional.</p>	<p>Esta promoción de la inversión pública en innovación, se lleva a cabo a partir de la firma de Convenios de Desempeño con distintos actores o instituciones. Se compone de un FIC Regional cuyo propósito es distribuir recursos a los gobiernos regionales e iniciar proyectos en conjunto con la institucionalidad local.</p>	<p>Lograr incorporar el conocimiento científico a través de la innovación, en temas relativos a la producción y el emprendimiento.</p>
<p>Programa Regional CONICYT</p>	<p>Fomentar la formación de capital humano en regiones; y Fortalecer la base científica y tecnológica a través de los centros regionales.</p>	<p>Este programa regional ha permitido el asentamiento de catorce centros a lo largo del país, los cuales han apoyado el desarrollo regional mediante acuerdos para la investigación en áreas prioritarias y de interés de los territorios en particular.</p>	<p>Que exista una descentralización de las ciencias en tanto recursos financieros y de capital humano, además que los temas de investigación estén enfocados en necesidades puntuales de cada región, bajo el trabajo inclusivo entre la gobernanza regional, la academia y la industria.</p>

VII. Reflexiones desde los actores relevantes

Think Tanks regionales

En términos generales, los distintos centros de pensamiento regionales²⁰ o entidades vinculadas a esta temática coinciden en señalar que el diseño e implementación de una Política de Estado para la Descentralización y Desarrollo Territorial (Von Baer, Toloza & Torralbo, 2013; UFRO-IDER, 2012; RIMISP, 2011) es el pilar a través del cual se puede alcanzar el desarrollo integral del país. Se basan principalmente en dos elementos de diagnóstico para sustentar dicha propuesta: por una parte, la saturación de la Región Metropolitana es irreversible puesto que ha superado el límite de su crecimiento eficiente; y, por otra, la subutilización de capacidades y recursos locales y regionales reduce la posibilidad de avanzar robustamente hacia un desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo.

Adicionalmente, otro aspecto crítico que impide dicho desarrollo es la alta concentración política y económica del país. En efecto, la lejanía de las decisiones políticas y la excesiva monopolización de los recursos en ciertas áreas y espacios territoriales impiden la eficiencia y efectividad de las potencialidades productivas, los procesos de competitividad articulados, la generación de conocimiento convergente y el desarrollo de los talentos locales. Asimismo, el centralismo incrementa las desigualdades sociales y territoriales, elementos regresivos para cualquier sociedad que apunta al desarrollo equilibrado de sus regiones.

En ese sentido, las propuestas que emanan de este diagnóstico dicen relación con diseñar y aplicar una política de estado en descentralización y desarrollo territorial con visión de largo plazo (Von Baer, Toloza & Torralbo, 2013). Esta política debe diseñarse en función de la realidad geográfica, económica y social del país, con un modelo de Estado que permita converger estas realidades: centralizado en aspectos específicos y descentralizado de acuerdo a las necesidades del desarrollo social y territorial equilibrado.

De este modo, los territorios subnacionales deben adquirir una institucionalidad robusta que le permita orientar y ejecutar aquella política de estado. Esto implica la promoción de capacidades locales y regionales que asuma la gestión desde los territorios no solo en su operación técnica sino también en la orientación de las oportunidades de desarrollo, la canalización de las necesidades y demandas de los

²⁰ Es importante destacar la Fundación Sinergia Regional, la cual reúne a las veinte universidades de la agrupación AUR, quienes promueven la cooperación interinstitucional e interregional para los procesos de descentralización y desarrollo de capital humano.

distintos actores involucrados y la capacidad de ir construyendo articulaciones de todo tipo y en distintas magnitudes.

Asimismo, el modelo del Estado nacional y regional debe ser repensado en función de los términos anteriormente mencionados. Entre los procesos claves a impulsar se encuentran: (i) la descentralización política, administrativa y fiscal; (ii) el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales; y (iii) la constitución de participación ciudadana en términos democráticos (SUBDERE-IDER, 2012).

Cada proceso debe ir acompañado de distintas estrategias que den cuenta y asuman las particularidades de las regiones. Este conjunto de estrategias debieran ser consensuadas y validadas por todos los actores que componen los territorios subnacionales, en el entendido que la legitimación de sus principales elementos conduce al éxito de una política de estado.

Gobiernos regionales e instituciones de educación superior

En general, la relación entre los Gobiernos Regionales (GORE) y las Instituciones de Educación Superior (IES) de Chile, en su proceso de evolución reciente, no muestra diferencias significativas respecto de la experiencia que acontece en otros países de la región latinoamericana, salvo en casos excepcionales que han liderado los cambios en este ámbito²¹.

En efecto, el país es parte de un contexto en que la tendencia mundial de desarrollo es progresivamente más globalizado en lo económico, social, cultural y político. Un rasgo central es el posicionamiento mundial del mercado, al cual pueden concurrir todos los productores sin mayores limitaciones de localización geográfica y tamaño de empresa, siendo las tecnologías de la información el principal medio de comunicación y nexos. No obstante, se trata de un mercado que tiene como exigencia fundamental de su dinamismo, el valor agregado que adquieren los bienes y servicios que concurren al mismo. Tal condición es la resultante de la innovación, la generación y gestión del conocimiento al servicio de los procesos productivos y de servicios, la cual además ha influido notablemente en la relevancia y expansión de la educación en general, pero especialmente en la educación superior y sus instituciones (OCDE, 2007; Castell, 2001).

Esta situación ha influido fuertemente en la institucionalidad de los estados nacionales y sus territorios, generando procesos de ajustes tanto legislativos e institucionales, como de revalorización e innovación en los potenciales territoriales de la nación: actores

sociales, políticos, institucionales, económicos, culturales y de recursos naturales de niveles intermedios y locales.

Institucionalmente, y en especial en aquellos estados constitucionalmente unitarios, la globalización ha instalado condiciones que interpelan a la estructura y arquitectura institucional tanto de estos, como de sus niveles subnacionales hacia una mayor descentralización (SUBDERE, 2000; 2009; 2011), estimulándolos a desarrollar en consonancia con sus capacidades, los potenciales exógenos y endógenos de sus recursos naturales y humanos.

Esto ha inducido a revisar diagnósticos, estructuras y estrategias de desarrollo con la consideración ineludible del conjunto de actores regionales, entre los cuales las IES están convocadas a fortalecer su rol y contribución a la construcción de respuestas y estrategias para enfrentar los desafíos del desarrollo, el conocimiento, la tecnología y su transferencia a la acción de los agentes económicos, sociales y culturales de sus regiones.

En nuestro país, tal desafío ha sido acogido por la institucionalidad del estado, aunque no siempre con la celeridad que requiere, quizá porque los cambios se detectan con mayor rapidez que la capacidad de respuesta que poseen las instituciones y actores involucrados. No obstante, se ha instalado un proceso de descentralización del estado en pos de fortalecer la institucionalidad subnacional con competencias, capacidades y recursos orientados a Gobiernos Regionales y Municipalidades, que se ha caracterizado por su gradualidad y progresiva profundidad y alcance en los cambios que propone.

La descentralización territorial y los gobiernos regionales.

La Constitución Política de la República, en su artículo 3, señala que “El Estado de Chile es unitario y su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley” (Ley N° 19.097 de 1991).

Este mandato generó cambios significativos al Capítulo XIII de la Carta Constitucional, referido al Gobierno y Administración Regional, creándose los gobiernos regionales como órganos encargados del gobierno y la administración superior de la región, además de entregarles competencias en materias de desarrollo social, cultural y económico (SUBDERE, 2009).

Esta institución descentralizada territorialmente posee órganos de naturaleza mixta. Por un lado, está dotada de un órgano ejecutivo (Intendente) en representación del Presidente de la República y, por otro, se le incorpora un órgano colectivo de

²¹ Como es el caso, anteriormente descrito, de Colombia.

representación popular como es el Consejo Regional, que junto con encarnar la participación ciudadana, cuenta con atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Para el ejercicio de estas atribuciones, dicho gobierno regional cuenta además, como parte de su patrimonio, con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

En relación al proceso de descentralización, la reforma de 1991 incorporó un nuevo artículo: “La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales” (Art.103). En base a este, se crea la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) estableciendo como materias de su accionar el desarrollo social y cultural, fomento productivo y ordenamiento territorial, a la vez que incorpora un conjunto de atribuciones para los gobiernos regionales.

En este marco legislativo e institucional, los gobiernos regionales han evolucionado en su fortalecimiento institucional, a través de la asignación de recursos provenientes del FNDR. El uso de estos recursos, que está regulado anualmente por la Ley de Presupuesto, les permite actuar como fuente de financiamiento subsidiario tanto de municipios como de órganos de la administración central.

El año 2007 se retoma la iniciativa de avanzar en el mejoramiento del proceso para la transferencia de competencias. Para ello, se puso en marcha un procedimiento piloto en materias de planificación y ordenamiento territorial, que ha permitido sentar las bases para instalar una metodología que permita realizar sucesivos procesos de traspaso de competencias, al tiempo que deja instaladas en los gobiernos regionales, un conjunto de capacidades técnicas para comprender las dinámicas propias del territorio, elaborar las herramientas necesarias para la gestión del mismo, en el marco de las definiciones nacionales que acogen los propósitos y expectativas regionales de desarrollo.

Con las competencias traspasadas, los gobiernos regionales, una vez capacitados, se han dado a la tarea de actualizar las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y diseñar políticas públicas regionales pertinentes con la ERD y el enfoque integral de ordenamiento del territorio, como componentes fundamentales para avanzar en la instalación de un Sistema Regional de Planificación, que junto con fundamentar política y técnicamente la opción de desarrollo regional, oriente y sustente su gestión, resultados y proyecciones. Al mismo tiempo, se ha dado inicio al estudio de nuevas competencias factibles de ser ejercidas por los gobiernos regionales.

SISTEMA ARTICULADO Y COORDINADO POR EL GOBIERNO REGIONAL

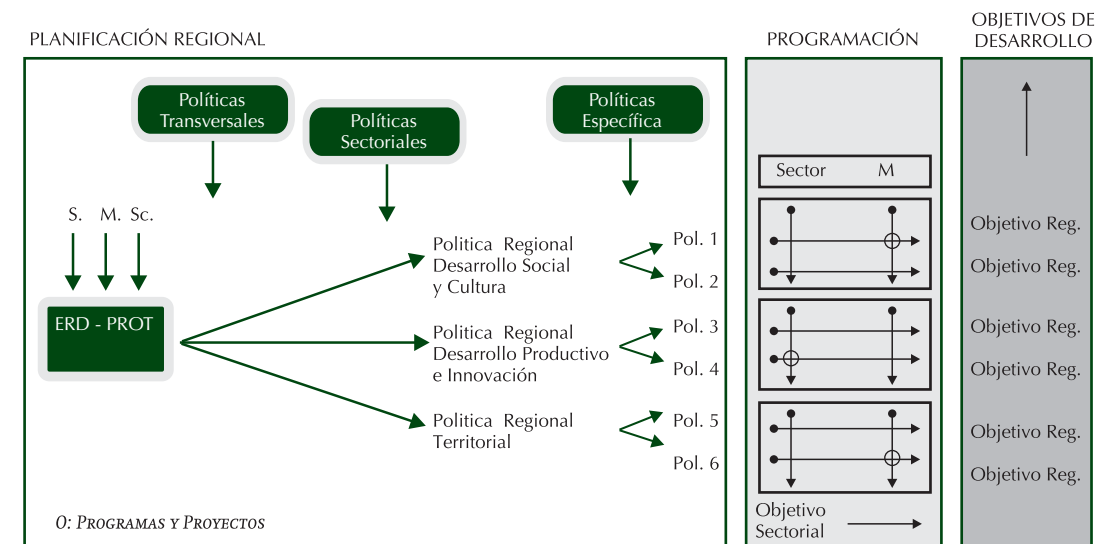


Figura 2. Sistema Regional de Planificación implementado por los GORE del País²²

Estos esfuerzos se realizan atendiendo simultáneamente las capacidades de gestión, en particular la referida a la inversión pública que corresponde a los gobiernos regionales. En este ámbito, el presupuesto para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se ha incrementado progresivamente hasta la fecha.

Contar con más recursos ha posibilitado la puesta en marcha de nuevos programas de inversión, como el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), que asigna a los gobiernos regionales un porcentaje de los recursos que obtiene el gobierno de Chile como resultado de los ingresos provenientes del royalty minero, para que estos decidan autónomamente su utilización en actividades de apoyo al fomento productivo e innovación científica y tecnológica²³.

²² Notas: S: Sector; M: Municipio; Sc: Sociedad civil (actores y ciudadanía); ERD: Estrategia Regional de Desarrollo; PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial; Políticas Transversales: Participación, Genero, Medioambiente, otras; Políticas Sectoriales: Política Agrícola, Forestal, Industrial, Turismo, Deporte, otras; Políticas Específicas: Políticas focalizadas social y económicamente.

²³ La incorporación de la glosa sobre Fondo de Innovación y Competitividad (FIC), en la Ley de Presupuestos para el año 2013, corresponde a la Partida 05, Capítulo 05, Programa 01 SUBDERE, Glosa 16, que establece: “Estos recursos se destinarán a todo tipo de gastos para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo regional de la innovación, así como para la profesionalización de la gestión de los recursos destinados al Fondo de Innovación para la Competitividad. De estos, al menos el 80% será distribuido entre los gobiernos regionales, y el resto podrá ser aplicado directamente por esta Subsecretaría, de Desarrollo Regional, para acciones suprarregionales. La distribución regional de estos recursos se propondrá por esta Subsecretaría a más tardar el 31 de diciembre de 2012. Estos recursos se podrán traspasar a los programas 01 de los gobiernos regionales y de esta Subsecretaría”.

En lo específico, la provisión del Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R) ha sido definida como una fuente de financiamiento que busca contribuir al desarrollo económico de los territorios, promoviendo la innovación regional y el aumento de la competitividad, siendo su propósito el contar con “sistemas regionales de innovación más eficientes para promover el desarrollo en las regiones”.

Los destinatarios preferentes de estos recursos son las universidades, centros de investigación y corporaciones de desarrollo de las regiones, tal como se podrá observar en los antecedentes que siguen.

Acerca del presupuesto, gobiernos regionales y educación superior

En este apartado se exponen los antecedentes generales de asignación presupuestaria y de su ejecución relacionadas con la inversión en ciencia y tecnología²⁴ para la innovación y competitividad regional para el período 2012, lo cual, como se ha señalado, es un dinamizador del desarrollo regional y las relaciones entre GORE e IES.

En tal sentido, el presupuesto asignado a las materias mencionadas se asigna a la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía y a través de esta, se realiza la distribución a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, la Subsecretaría de Agricultura, Ministerio de Educación y CONICYT, entre otros.

Una mirada general a este respecto muestra que la distribución del presupuesto en los diferentes sectores que gastan o invierten en fomento, innovación y competitividad regional, principal vínculo entre el sector público y las IES, se asigna a través de gastos denominados “transferencias corrientes”, cuya codificación es “Subtítulo 24” y “transferencias de capital” con código “Subtítulo 33”. En el primer caso, en general se trata de gastos tales como donaciones u otras transferencias corrientes que no representan contraprestaciones de bienes y servicios. Respecto de la “transferencia de capital” en general corresponde a gasto de inversión o formación de capital, que no representa contraprestaciones de bienes y servicios.

Por su parte, la distribución específica del Fondo de Innovación para la Competitividad de las regiones (FIC-R), a las entidades ejecutoras: Agencias de desarrollo regional, Centros de I+D, Corporaciones de desarrollo regional y Universidades, la siguiente gráfica muestra la distribución porcentual:

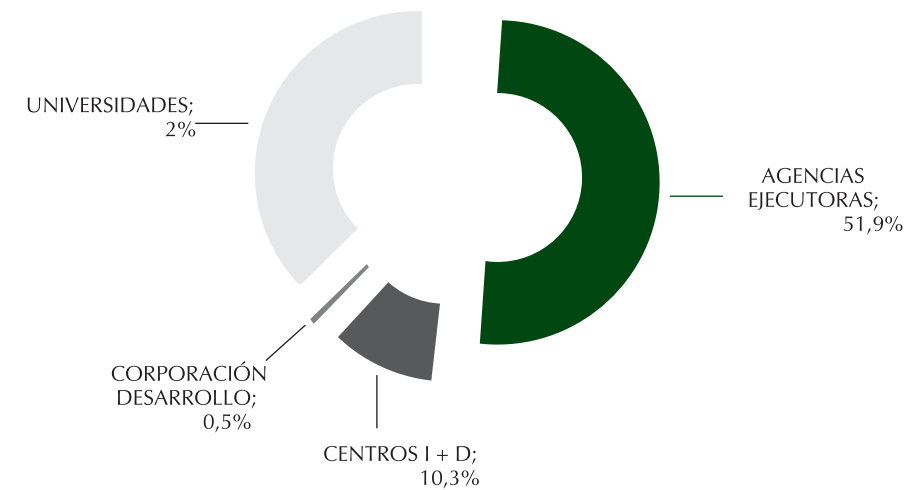


Gráfico 4. Distribución porcentual del FIC-R a las entidades ejecutoras, 2012

Tal como se señalaba al inicio, en un contexto en que la tendencia mundial de desarrollo es progresivamente más globalizado en lo económico, social, cultural y político, se abren desafíos y oportunidades de visiones, estrategias y acciones, en este caso, para el estado, las instituciones de educación superior y la sociedad, más aún si se trata del desarrollo de los espacios territoriales en que se insertan.

Este desafío, que progresivamente se ha estado instalando entre estos actores ha generado procesos de acercamiento, reflexión y acciones conjuntas, que están estimulando la revisión del conjunto de dimensiones que siendo parte constitutiva de su vínculo, también obligan a ser contextualizadas en un enfoque del desarrollo con asiento en los territorios.

En tal sentido, impulsar estrategias y políticas para el desarrollo de las regiones y sus territorios, también ha puesto en el escenario la necesaria revisión de las estrategias de desarrollo propias de las instituciones públicas y privadas, en particular de los Gobiernos Regionales y las IES y el conjunto de actores económicos y sociales regionales.

²⁴ Ver también capítulo “La experiencia nacional”, sección “CONICYT: programa regional”.