

Las ciudades como lugares de oportunidad para todas y todos

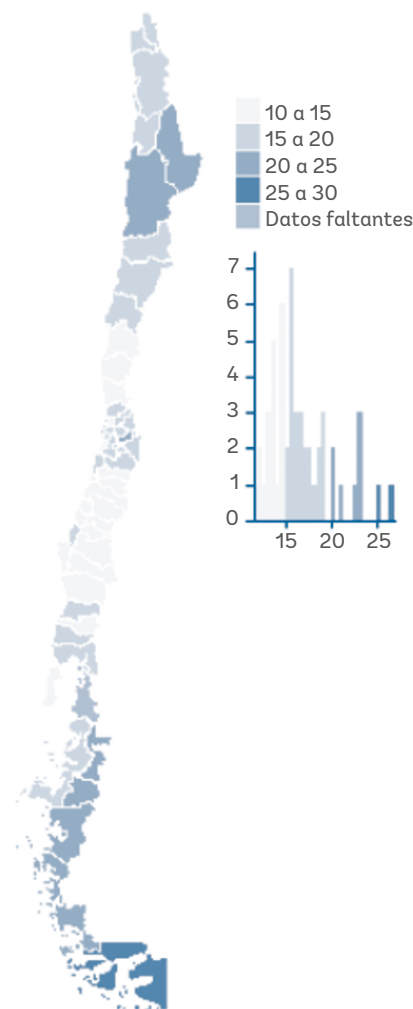




La concentración de población y actividad económica en ciudades es frecuentemente positiva, aportando a la productividad, la generación de más oportunidades de empleo y soluciones innovadoras. También puede ser positiva en el ámbito social y ambiental, ayudando a financiar mejores condiciones de vida y a disminuir tasas de pobreza, cuando las intervenciones e inversiones son bien dirigidas y apoyan a todas las ciudades y territorios del país. Sin embargo, las ciudades y territorios chilenos experimentan profundas desigualdades en el nivel de bienestar de sus habitantes y en sus oportunidades laborales. En los últimos años, y en especial en el contexto de pandemia, problemáticas de acceso a la vivienda, acceso a oportunidades económicas y servicios públicos, seguridad pública, entre muchos otros, han cobrado fuerza. Las decisiones de política e intervención urbana poco coordinadas, aunado a un sistema rígido en su diseño, implementación y evolución; el enfoque centrista y sectorial en la toma de decisiones de asuntos urbanos, desconectado de las necesidades locales y acompañado de una gobernanza subnacional débil; y brechas entre recursos financieros y necesidades subnacionales; dificultan un abordaje integral en estas temáticas. En la siguiente nota se profundiza en estos desafíos estructurales y se presentan recomendaciones de política orientadas al logro de ciudades que ofrecen prosperidad compartida para todos.

Tres de cada cuatro habitantes en el país viven en una zona urbana¹; lo cual, con las políticas y las inversiones adecuadas, podría generar beneficios a la población². Sin embargo, Chile no ha capitalizado sobre esta concentración de personas y actividad económica, resultando en efectos adversos y desigualdades territoriales (Figura 1)³. Cuando las políticas e inversiones que apoyan el crecimiento de la población y la actividad económica son inadecuadas, la densidad se transforma en hacinamiento, la movilidad disminuye, las condiciones de vida y el medioambiente se deterioran, causando que ciertos territorios desaprovechen los beneficios que pudiera traer la urbanización⁴. Las desigualdades territoriales se manifiestan en la calidad de vida de las personas, en sus oportunidades laborales y en sus condiciones de integración social. Y estas existen tanto entre ciudades, como al interior de una misma ciudad. Las desigualdades permean distintos aspectos de la vida de las personas, tales como la calidad de la vivienda y la educación, accesibilidad a centros de salud⁵, oportunidades laborales, acceso al transporte, acceso a áreas verdes, recreación y cultura o dotación policial, entre otras. La profundidad de estas desigualdades

Figura 1: El ingreso regional per cápita varía hasta el doble entre provincias (2017).



Fuente: Cálculo de los autores basado en CASEN 2017 de la Base de Datos Global de Monitoreo – Banco Mundial.

¹ 87,8% de la población es urbana aplicando el criterio del Instituto Nacional de Estadísticas, y 74,5% si se aplica el criterio OCDE. Obtenido desde: www.masvidarural.cl, fecha consulta 09/08/2021.

² En general, las ciudades ofrecen oportunidades económicas, proximidad a otras personas y acceso físico a bienes y servicios públicos para una mejor calidad de vida. Las ciudades son motores del crecimiento económico y la productividad en la mayoría, si no en todos los países (OECD 2018. *Divided Cities: Understanding Intra-Urban Inequalities*. Paris: OECD).

³ Al observar los ingresos medios en las provincias, los residentes en Santiago son dos veces más ricos que los residentes en Malleco (2017).

⁴ El PIB per cápita de Chile se mantiene por debajo de sus pares de la OCDE en 2019. En comparación con países con niveles similares de urbanización (población urbana en torno al 88%), el desempeño económico de Chile (PIB per cápita de USD 25,131 PPP) solo superó al de México y Turquía.

⁵ En especial, a atención de médicos especialistas.



en acceso y provisión de servicios puede apreciarse, por ejemplo, en la enorme distancia en la esperanza de vida de quienes habitan en lugares de altos ingresos y quienes residen en zonas de bajos ingresos: por ejemplo, las mujeres del sector oriente de Santiago viven hasta 18 años más que las que nacen en el sector poniente⁶.

Las mujeres del sector oriente de Santiago viven hasta 18 años más que las que nacen en el sector poniente.

Estas desigualdades territoriales son acompañadas muchas veces de importantes niveles de vulnerabilidad socioeconómica. Si bien en las últimas 3 décadas ha caído en casi 30 puntos porcentuales la pobreza⁷, y ha aumentado el acceso a condiciones básicas en vivienda, educación y salud, el nivel de bienestar de los hogares es frágil frente a situaciones de cesantía o enfermedad del jefe de hogar. Aún con niveles de pobreza bajo el 10%, se calcula que hogares hasta el noveno decil son vulnerables a la pobreza bajo shocks de empleo o salud⁸. La cesantía, la enfermedad y la vejez son vistas como fuertes amenazas para los hogares, al no existir sistemas de protección social que garanticen mínimos de bienestar frente a estas situaciones. Frente a la debilidad de la respuesta institucional, muchos hogares buscan respuestas privadas, y recurren al crédito para hacer frente a la fluctuación de sus ingresos, lo que ha llevado a que

los hogares del primer quintil destinaran en 2017 el 27% de sus ingresos a deudas con el retail, adquiridas para lograr un estándar de vida digno⁹.

Dentro de las principales causas de la crisis sociopolítica de 2019, se encuentra la combinación de desigualdad territorial y la profunda vulnerabilidad de las personas¹⁰. La experiencia internacional

sugiere que las desigualdades en los niveles de vida de un país pueden fomentar la inestabilidad política y aumentar el malestar social¹¹. En Chile, a esto se suma el malestar que genera la desigualdad de trato, el sentir que, por el origen, condición social o lugar de residencia, no se es tratado del mismo modo o con el mismo respeto que a los otros, o que directamente se es discriminado¹².

La crisis sanitaria de la COVID-19 hizo aún más evidentes las desigualdades socioeconómicas territoriales, afectando en mayor magnitud a los más pobres¹³. Por una parte, las precarias condiciones de habitabilidad del parque habitacional antiguo dificultaron el cumplimiento de medidas efectivas de aislamiento que evitaran el contagio intradomiciliario. Por otra, la lejanía de las oportunidades laborales respecto de los lugares de residencia de los hogares

⁶ Bilal, U. et al. (2019) Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis. En: The Lancet Planetary Health, 3(12), 503-510.

⁷ Fuente: Encuesta CASEN 1990-2020.

⁸ Contreras, D. et al (2007) "Dinámica de la pobreza y movilidad relativa de los ingresos: Chile 1996-2001". Documento de Trabajo N° 232, Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Universidad Católica de Chile.

⁹ Pérez-Roa, L. (2019) Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social. En: Araujo, K. (ed.) (2019) Hilos tensados. Para leer el octubre chileno. Santiago: USACH.

¹⁰ Araujo, K. (ed.) (2019) Hilos tensados. Para leer el octubre chileno. Santiago: USACH.

¹¹ Rodríguez-Pose, A., 2018. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge journal of regions, economy and society, 11(1), pp.189-209.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago: PNUD.

¹³ Encinas, F. et al. (2021). COVID-19 y ciudad: hacia un modelo integrado de vivienda, microbiología, ambiente y urbanismo. EN: ACE: Architecture, City and Environment, 16(46), 9645.



de mejores ingresos, y la imposibilidad de los hogares más vulnerables de quedarse en su vivienda sin trabajar¹⁴, impidieron el cumplimiento estricto de las cuarentenas decretadas por la autoridad. Tanto las reivindicaciones sociales que cobran protagonismo a partir de la crisis sociopolítica, como el aumento en la pobreza a partir de la crisis de la COVID-19, llevaron al abrupto crecimiento de las tomas de terreno y los hogares en vivienda informal en campamentos, con precarias condiciones de acceso a agua potable y electricidad, y muchos de ellos localizados en zonas de alto riesgo socioambiental. En los territorios más pobres se multiplicó la estrategia de ollas comunes, para asegurar comunitariamente al menos la provisión de una comida caliente al día¹⁵. En la práctica y, pese a las transferencias monetarias realizadas desde el Estado, la pobreza en zonas urbanas subió de 7,4% a 10,4%, dejando tres décadas de tendencia a la baja, y la desigualdad aumentó de 0,48 a 0,51 entre 2017 y 2020¹⁶.

Tres desafíos estructurales se identifican como algunas de las principales “causas raíz” a dichas desigualdades y vulnerabilidades¹⁷: (i) las decisiones de política e intervención urbana han sido poco coordinadas, con un sistema rígido en su diseño, implementación y evolución; (ii) el enfoque centrado en la toma de decisiones de asuntos urbanos, aunado a una gobernanza subnacional débil, ha traído una desconexión con las necesidades locales; y (iii) brechas entre recursos financieros y necesidades subnacionales han exacerbado desigualdades

territoriales dentro de ciudades y entre ellas.

Chile puede aprovechar esta coyuntura y continuar trabajando para alcanzar el consenso necesario para atacar esas causas raíz, y transformar las ciudades en lugares de oportunidad para todos. La agenda de recuperación de la COVID-19, el proceso de descentralización y el periodo electoral actual, brindan un contexto propicio para promover cambios estructurales necesarios en el país que resulten en el desarrollo urbano de Chile, con calidad de vida para todos, acceso a oportunidades económicas, y un medioambiente resiliente. Los esfuerzos en esa dirección ya han comenzado, a través del proceso de descentralización que se está implementando y el desarrollo de una iniciativa nacional urbana (Agenda Ciudades 2050, inspirada en los Principios de Política de Desarrollo Urbano, PNUD-2014).

En este sentido, es clave considerar tres posibles rutas de acción: (i) establecer un marco legal e institucional que clarifique las responsabilidades y los instrumentos de los gobiernos subnacionales, así como mecanismos de coordinación horizontal y vertical para trabajar juntos hacia soluciones integrales y ancladas en el territorio; (ii) empoderar a los gobiernos subnacionales con responsabilidades que les permitan estar más cerca de las necesidades y las soluciones de sus ciudadanos; y (iii) fortalecer a los gobiernos subnacionales para que puedan cumplir efectiva y eficientemente sus nuevos roles y responsabilidades.

¹⁴ En especial aquellos que subsisten a partir de ingresos informales (alrededor de un 40% de los empleos a nivel país).

¹⁵ De acuerdo al barómetro del trabajo, en el momento de mayor crisis sociosanitaria, en junio de 2020, un 21% de la población tenía acceso a una única comida caliente al día.

¹⁶ Fuente: Encuesta CASEN 2020.

¹⁷ Diversos estudios han resaltado estos desafíos. Algunos ejemplos: (i) OECD (2017), Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>; (ii) SUBDERE – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2017). Informe anual de avance de la descentralización en Chile 2017. Gobierno de Chile.



PRINCIPALES DESAFÍOS

Chile presenta tres principales desafíos estructurales de cara a la transformación de sus ciudades en lugares de oportunidad para todas y todos. Estos desafíos representan la “causa raíz” que da origen a los problemas relacionados con la calidad de vida de las personas, la actividad económica y la resiliencia de las ciudades.

1. Las decisiones de política e intervención urbana han sido poco coordinadas, con un sistema rígido en su diseño, implementación y evolución.

Las reglas y regulaciones relativas a lo que se puede construir en terrenos urbanos y por quién, se diseñan e implementan de manera independiente entre sí. Esto ha ocasionado incoherencia en las inversiones y en la política urbana del país, impactando a aquellos más vulnerables. Si bien ha habido avances importantes en torno a reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país en torno a la segregación e integración social, todavía están aislados espacialmente ya que los estándares urbanos no consideran la ubicación o la integración social¹⁸. El lugar donde uno vive es el principal determinante del bienestar; afecta los trabajos y servicios a los que una persona tiene acceso, así como el nivel de riesgo que enfrentan las personas ante la ocurrencia de un desastre. La necesidad insatisfecha de vivienda en un

contexto de urbanización y el aumento de los eventos adversos relacionados con el cambio climático, así como los impactos sociales, sanitarios y económicos de la pandemia COVID-19, han exacerbado las barreras para lograr la convergencia en la calidad de vida dentro de las áreas urbanas en Chile¹⁹.

Por ejemplo, las desigualdades actuales dentro de Santiago reflejan políticas de vivienda social antiguas, exacerbando la segregación social. Estas favorecen la cantidad de viviendas, sobre la calidad y, por lo tanto, se construyen en terrenos más baratos, en la periferia (Figura 2, izquierda), lo que también ha creado mercados laborales locales que restringen la cantidad de empleos a los que se puede acceder (Figura 2, derecha)²⁰. Los instrumentos que actualmente existen en Chile para proveer vivienda, el subsidio a la demanda o voucher para la compra de vivienda²¹, y el subsidio o voucher de arrendamiento, no son suficientes para hacer frente a los actuales niveles de déficit habitacional en el país. La presión sobre el suelo y el alza continua en su valor hacen prácticamente imposible la compraventa de vivienda usada y/o el desarrollo de vivienda económica nueva para los más pobres en ciudades metropolitanas (salvo que se logren capturar contribuciones complementarias), y lleva a su desplazamiento hacia zonas periféricas y mal servidas en otras ciudades intermedias.

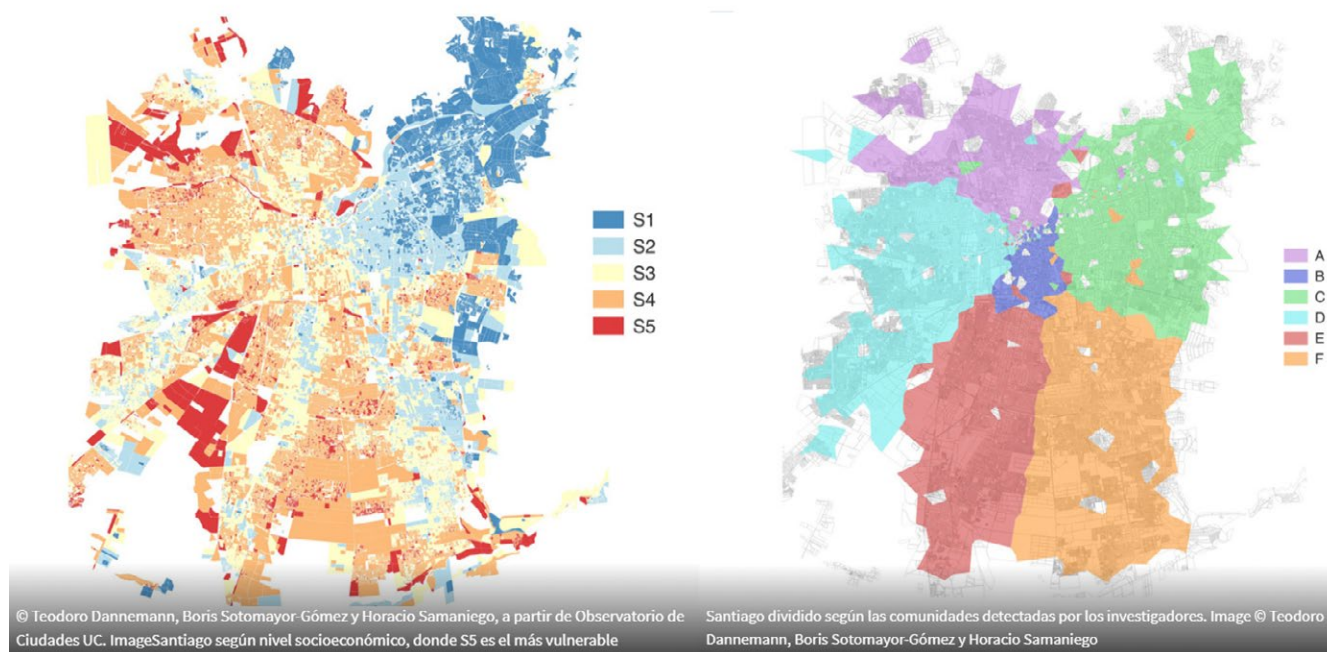
¹⁸ Durante los años ochenta y noventa, se privilegió la producción masiva de vivienda social de muy bajo costo, para poder hacer frente de forma rápida al grave problema de déficit habitacional de ese momento. Esto generó como consecuencia un parque habitacional de cientos de miles de pequeñas viviendas de muy baja calidad, generalmente en aglomeraciones que concentraban miles de viviendas, en sectores alejados de los centros y oportunidades urbanas, y que en el momento de su entrega no contaban con equipamiento, infraestructura y servicios urbanos mínimos. Fuente: Rasse, A. y Lin, T. (2020) La cotidianidad de la periferia popular: Entre el olvido y la constante intervención. En: *Psicoperspectivas* 19(3). Documento en línea.

¹⁹ Chile is among the 11 countries most exposed to natural hazards worldwide (Risiko-Index of Germany).

²⁰ Dannemann, T., Sotomayor-Gómez, B., & Samaniego, H. (2018). The time geography of segregation during working hours. *Royal Society Open Science*, 5(10), 180749.

²¹ La política habitacional se basa centralmente en el sistema de voucher, en que los hogares de menores ingresos, tras cumplir ciertos requisitos (socioeconómicos y de ahorro), reciben un voucher o subsidio con el cual deben salir a buscar vivienda en el mercado habitacional privado. Por ende, el sistema depende de la existencia de oferta habitacional privada para estos sectores.

Figura 2. Los residentes de Santiago viven y trabajan en comunidades altamente segregadas.



En el contexto centralizado actual, coordinar la aplicación de programas de diversos sectores en el territorio es muy complejo, y depende de la voluntad de los ministerios para concurrir conjuntamente, teniendo escasos instrumentos para poder hacer efectiva dicha colaboración²². El impacto en el territorio se maximiza cuando existe coordinación sectorial, evitando duplicidades, e incluso contradicciones entre la acción de los distintos sectores en el territorio. En Chile, existe una ausencia de instancias que permitan la conformación de vínculos institucionales entre autoridades, privados, académicos, organizaciones de la sociedad civil, que permitan mejorar la gobernanza y proponer soluciones integrales en el territorio. Las políticas territoriales recientemente desarrolladas

(Política Nacional de Desarrollo Urbano, Política Nacional de Desarrollo Rural, Política Regional de Ordenamiento Territorial) reconocen este déficit y buscan fijar una lógica territorial. Sin embargo, hasta el momento, ha sido difícil ponerlas en práctica sin el instrumental necesario.

Además, los instrumentos de planificación existentes no tienen la flexibilidad adecuada para adaptarse a cambios en el territorio, no están vinculados con presupuesto, ni coordinados entre sectores. Por una parte, en términos de tiempos y plazos, el desarrollo de los planes reguladores toma extensos periodos, lo que, entre otras cosas, limita su actualización y pertinencia. Por otra parte, los instrumentos

²² Generalmente se utilizan convenios de programación, que solo permiten expresar la voluntad de concurrir conjuntamente en un territorio con un cierto monto de recursos a invertir en él.



solo delimitan áreas, pero no quedan vinculados a planes de inversión, lo que les impide promover una visión y desencadenar dinámicas territoriales a partir de ciertos proyectos urbanos. Y en último término, la figura del Ministerio de Vivienda y Urbanismo cobra centralidad en la elaboración de estos planes y contrasta con la ausencia, por ejemplo, de vinculaciones hacia los instrumentos de movilidad o de transporte. Esto genera vacíos y contradicciones, pero, sobre todo, la incapacidad de promover sinergias que favorezcan ciertos resultados urbanos deseados.

2. El enfoque centrista en la toma de decisiones de asuntos urbanos, sumado a una gobernanza subnacional débil, ha traído una desconexión con las necesidades locales.

Las instituciones estatales no han reconocido el papel de los gobiernos subnacionales en el aumento de la competitividad local y en la redistribución de los beneficios de la concentración económica. En este sentido, si bien Chile acaba de dar un significativo paso de descentralización política con la elección popular de gobernadores, no se han generado medidas equivalentes de descentralización administrativa y/o fiscal a nivel regional ni local. Tampoco hay un reconocimiento de la ciudad como nivel administrativo, que permita pensar políticas, programas y/o normas desde los problemas de la ciudad (ya sea una ciudad que es parte de una única comuna, o un área metropolitana).

Los gobiernos subnacionales juegan un rol muy débil en el desarrollo y sostenibilidad de las ciudades. Los

Después de tres décadas a la baja, entre 2017 y 2020 la pobreza en zonas urbanas subió de 7,4% a 10,4%.

gobiernos locales están muy disminuidos tanto en capacidades como en recursos. Asimismo, tienen una enorme carga de responsabilidad como prestadores de servicios sociales locales, pero al mismo tiempo su margen de incidencia al respecto es muy bajo, en tanto son funciones delegadas y no propiamente descentralizadas: los programas vienen estructurados, desarrollados y

financiados desde el nivel central y los municipios solo los aplican. Esto impide que tengan espacio para modificar y asegurar la pertinencia territorial de estos programas y proyectos, y en su mayoría tampoco tienen disponibilidad de recursos propios para poder impulsar sus propios programas.

3. Brechas entre recursos financieros y necesidades subnacionales han exacerbado desigualdades territoriales dentro de ciudades y entre ellas.

Los residentes de municipios y regiones menos dotados se han quedado atrás debido a que las instituciones centrales no han logrado reasignar los ingresos a lugares de bajo rendimiento. A diferencia de los lugares más competitivos donde las fuerzas del mercado facilitan el desarrollo y la creación de empleo, aumentan la productividad y aumentan los ingresos de los ciudadanos, otros lugares están sujetos a fuerzas estructurales más amplias y no están empoderados financieramente para contrarrestarlos. Por ejemplo, las comunas que tienen un mayor Índice de Calidad Urbana (ICVU) tienen un presupuesto municipal per cápita de CLP 357.700, mientras las que tienen un ICVU bajo promedian CLP 145.500²³. Los más pobres han sido los más afectados por las brechas de inversión pública en Chile, ya que a menudo no tienen

²³ Orellana, A. et al. (2021) 10 años calidad de vida urbana. Documento de trabajo NUGOT-IEUT.

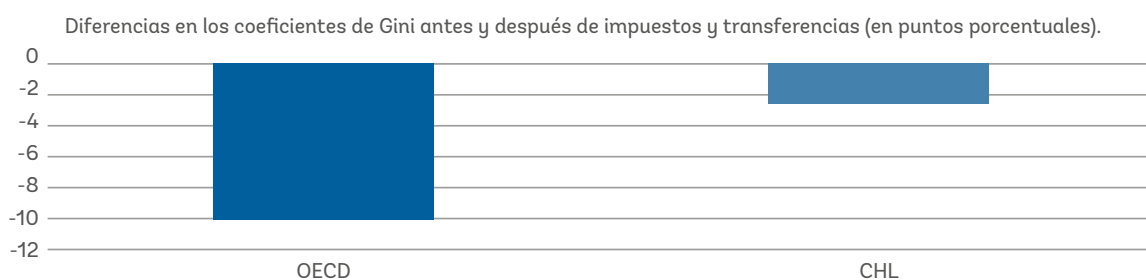


otra opción que asentarse en tierras más baratas que a veces se localizan en zonas de alto riesgo a desastres o están lejos de las oportunidades económicas y los servicios, lo que les resulta en mayores costos y/o largos desplazamientos²⁴.

La estructura del sistema tributario²⁵ y la heterogeneidad de la capacidad gubernamental a nivel subnacional han reducido el poder de Chile para atacar la desigualdad territorial²⁶. Entre el origen de las disparidades de los ingresos propios de los municipios está la diferencia en la capacidad de recaudar impuestos y la riqueza de sus habitantes. A mayores ingresos propios, mayor inversión en

infraestructura urbana y servicios municipales, lo que, a su vez, atrae a hogares de mayores ingresos. Los impuestos y las transferencias están destinados a ser uno de los mecanismos de redistribución más poderosos. Tal como está diseñado, aunque reduce la brecha de ingresos entre regiones, el sistema de impuestos y transferencias no cambia la distribución; beneficia a los ricos y, por lo tanto, hace muy poco para reducir la desigualdad de ingresos (ver Figura 3)²⁷. A pesar de la heterogeneidad en la severidad de los desafíos y necesidades de desarrollo, todos los municipios chilenos tienen las mismas funciones y arreglos de financiamiento.

Figura 3. El sistema de impuestos y transferencias podría hacer más para reducir la desigualdad.



Fuente: OCDE, Base de Datos de la Distribución del Ingreso y Pobreza, 2017, o último año disponible.

²⁴ Ibid.

²⁵ OECD (2017).

²⁶ Larraín, Clemente (2020). El financiamiento de los municipios en Chile. Centro de Estudios Públicos, Chile.

²⁷ OECD (2021). OECD Economic Surveys: Chile 2021, OECD Publishing, Paris.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Chile está viviendo un momento sin precedentes para avanzar en solucionar estos desafíos estructurales. Esta Nota propone tres áreas de acción para avanzar en esta agenda.

1. ESTABLECER UN MARCO QUE CLARIFIQUE LAS RESPONSABILIDADES Y LOS INSTRUMENTOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y AYUDE A COORDINAR ACTORES.

A medida que las áreas urbanas y metropolitanas continúan creciendo, las autoridades deberán identificar formas de garantizar que las inversiones realizadas respondan a las necesidades compuestas de todos los residentes urbanos. Una estrategia integrada e integral que establezca las condiciones adecuadas para promover las inversiones públicas y privadas, y que avance hacia el empoderamiento de

los gobiernos subnacionales, es necesaria para que las ciudades chilenas incrementen los beneficios de la aglomeración, un elemento esencial para acelerar el cambio estructural, la creación de empleo y la convergencia en el acceso a los servicios y la calidad de vida.

Chile requiere un marco institucional adecuado a nivel subnacional para reunir y coordinar a los diferentes actores, programas e instrumentos; deberá adaptarse a las capacidades locales (Santiago vs otras áreas urbanas) y buscar mejorar la coordinación de políticas sectoriales y entre comunas para inversiones compartidas. Por último, deberá contar con mecanismos que permitan a los gobiernos regionales y municipales financiar iniciativas integradas y multisectoriales y un marco de planificación presupuestaria plurianual (en contraposición al financiamiento basado en proyectos).

El Índice de Desempeño Municipal en Colombia: un país unitario, tradicionalmente centralizado, con un régimen presidencial. Colombia atravesó varias oleadas de descentralización (finales de los 80, 1991 y 2011) que transfirieron importantes poderes y responsabilidades a los municipios (Municipalización), e impulsaron dos importantes esquemas financieros para facilitar transferencias fiscales al nivel subnacional. Si bien Colombia no ha establecido formalmente Regiones como autoridades territoriales como Chile, el país ha implementado un Índice de Desempeño Municipal para monitorear y comparar grupos de municipios a través de cuatro dimensiones: capacidad para movilizar recursos, capacidad para ejecutar recursos, capacidad para gestionar el desarrollo territorial e instrumentos de ordenamiento territorial, gobierno abierto y niveles de transparencia. Este enfoque proporciona una interesante herramienta de monitoreo del desempeño, que puede inspirar el diseño del Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (Plataforma Ciudades 2050) que Chile está dispuesto a instalar en el marco de la iniciativa emergente Ciudades 2050²⁸.

²⁸ Ciudades 2050 (2021). Hoja de Ruta.



Para esto, es necesario robustecer los instrumentos de planificación territorial, promoviendo agilidad, intersectorialidad y vinculación a inversiones; por ejemplo, por medio de la reducción de tiempos de elaboración y modificación de Planes Reguladores y de su vinculación a inversión. Siguiendo las recomendaciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano²⁹, un elemento que puede aportar a limitar los tiempos de elaboración es estructurarlos en etapas que, una vez cumplidas, no necesitan volver a ser revisadas, evitando reiteración de los procesos. Además, crear figuras que no solo delimiten áreas, sino que permitan elaborar una visión de desarrollo urbano y proponer vías efectivas para llevarlas a cabo, como es, por ejemplo, la figura de planes maestros, que si están vinculados a inversión.

Además, es necesario fortalecer la gobernanza multinivel para asegurar estándares y pertinencia territorial; así como coordinación intersectorial. Se necesita avanzar hacia una gobernanza que incorpore además de los actores regionales como está previsto en el marco de reformas de regionalización en curso, actores locales y centrales, para asegurar tanto estándares compartidos, como pertinencia territorial. Esta gobernanza, además, debería incorporar intersectorialidad en distintas escalas, para desarrollar proyectos y programas que se acerquen en complejidad a las problemáticas que buscan abordar, generando sinergias y evitando contradicciones y duplicidades. Esto permitiría, por ejemplo, desarrollar políticas integrales de regeneración urbana, que coordinen líneas programáticas de distintos sectores, asignando un rol protagónico a los gobiernos locales

y organizaciones territoriales. Así como también desarrollar estrategias que permitan la localización de los más pobres en suelo urbano con acceso a servicios públicos, transporte público, cercanía a oportunidades laborales, etc.

2. EMPODERAR A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES CON RESPONSABILIDADES QUE LES PERMITAN ESTAR MÁS CERCA DE LAS NECESIDADES Y LAS SOLUCIONES DE SUS CIUDADANOS.

El Gobierno Central también necesita crear un entorno propicio y empoderar a los gobiernos subnacionales para mejorar la prestación de servicios e infraestructura para servir mejor a los ciudadanos; incluidas disposiciones para la rendición de cuentas hacia arriba y hacia abajo entre los niveles de gobierno y los ciudadanos. El aumento de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales les permitirá participar activamente en la discusión, planificación y coordinación de las políticas regionales. Paralelamente, es fundamental institucionalizar aún más los mecanismos de coordinación entre gobiernos regionales, ministerios sectoriales y organismos públicos. Los gobiernos de las ciudades deben estar en el asiento del conductor para acelerar la recuperación económica de la pandemia.

La descentralización es un factor útil para impulsar una mejora exitosa de la competitividad porque las soluciones requieren una contextualización local para abordar las necesidades de aquellos a quienes se pretende atender³⁰. Los gobiernos subnacionales

²⁹ CNDU (2019) Propuestas para el mejoramiento de la institucionalidad y los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial. Documento de trabajo.

³⁰ World Bank (2015). Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. World Bank, Washington, DC. For example, "decentralization through city proclamation (a sudden broadening of the mayor's wedge...) resulted in better implementation of existing national level tax policies, leading to better economic outcomes" and, "the larger the mayor's wedge the higher the potential for competitiveness outcomes".

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

poseen conocimientos específicos del contexto de los desafíos que enfrenta el sector privado dentro de sus jurisdicciones y pueden ser fundamentales en el diseño de las soluciones más relevantes para que las regiones sean más competitivas y apoyen la recuperación de la pandemia.

Esto trae un doble desafío con respecto a las nuevas escalas de gobernanza, aunque la atención pública se ha centrado recientemente en la primera: (i) ¿Qué poderes para las regiones, y en particular los

nuevos gobernadores regionales? (ii) ¿Qué esquemas institucionales para los gobiernos municipales, particularmente aquellos que involucran varias comunas³¹—a nivel municipal— y la constitución de áreas metropolitanas a escala intercomunitaria? Es posible que se necesiten más disposiciones políticas y administrativas para activar dichos esquemas y equiparlos con las herramientas adecuadas para mejorar las inversiones en sus respectivas jurisdicciones. La experiencia internacional ofrece algunas alternativas (no exhaustivas).

Institucionalización de la descentralización regional en Francia: la

experiencia francesa proporciona referencias sobre arreglos institucionales que permitieron gradualmente construir estructuras de gobierno subnacional. Se llevaron a cabo reformas importantes en 1982-1983 (Acto I), para crear las regiones como verdaderas autoridades territoriales; y en 2003-2004 (Acto II), para transferir importantes responsabilidades y recursos a las unidades administrativas subnacionales. La última reforma (Acto III), redujo el número total de regiones a 18 y les confirió competencias nuevas y exclusivas en las áreas de desarrollo económico, transporte, educación secundaria (bachillerato), formación profesional y educativa, ordenamiento territorial, urbanismo, gestión medioambiental y gestión de fondos de la Unión Europea³².

El modelo francés opera bajo la cohabitación de dos órganos regionales, los Conseils Régionaux, que son el órgano ejecutivo responsable de la gestión de la región, y los Préfets de Région, que son el representante del Gobierno Central en la región, encargado de garantizar la coherencia de la acción estatal y políticas nacionales en las regiones. Este esquema podría ofrecer más información para anticipar cómo serán los roles de los gobernadores regionales electos y los delegados presidenciales en Chile en el futuro cercano.

³¹ SUBDERE (2011). Metodología de Estructuración Territorial de Comunidades Urbanas.

³² République Française (2021). Les Services de l'État en Région.



3. FORTALECER A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES PARA QUE PUEDAN CUMPLIR EFECTIVA Y EFICIENTEMENTE SUS NUEVOS ROLES Y RESPONSABILIDADES.

Los gobiernos subnacionales deben estar capacitados para diseñar, ejecutar y monitorear un conjunto de intervenciones que se adapten a las circunstancias locales, la economía política, las oportunidades económicas y las necesidades de las empresas y los ciudadanos locales.

A nivel nacional, Chile requiere cambios para mejorar las vías de financiamiento en áreas rezagadas que no cuentan con los recursos suficientes para apoyar materialización de inversiones productivas y de servicios que favorezcan la reactivación económica. El país puede trabajar hacia cambios más profundos y transformar el perfil redistributivo de sus impuestos e incrementar los ingresos para inversiones en aquellas áreas que más lo necesitan. Chile necesita analizar y repensar tanto instrumentos financieros existentes, así como posibles nuevas fuentes de ingreso. Asimismo, es necesario avanzar en paralelo en la agenda de transparencia con respecto al gasto público y promover la simpleza y digitalización de los sistemas tributarios. En la Unión Europea, la creciente desigualdad entre 1985 y 1995 fue parcialmente compensada por políticas progresivas de impuestos y transferencias. Los aumentos en los ingresos de las personas calificadas se moderaron a través de impuestos más altos y los no calificados fueron ayudados con transferencias³³.

Complementar las políticas nacionales con los instrumentos adecuados, diseñados para abordar las limitaciones vinculantes a nivel local, tiene el potencial de impulsar la productividad al tiempo que garantiza la equidad³⁴. Si bien las políticas tributarias y de transferencias forman la base de las políticas públicas para integrar a los distintos territorios dentro de un país y ayudarlos a beneficiarse de la concentración y la convergencia, estas políticas pueden no ser suficientes para abordar las disparidades regionales que también dependen de las oportunidades regionales.

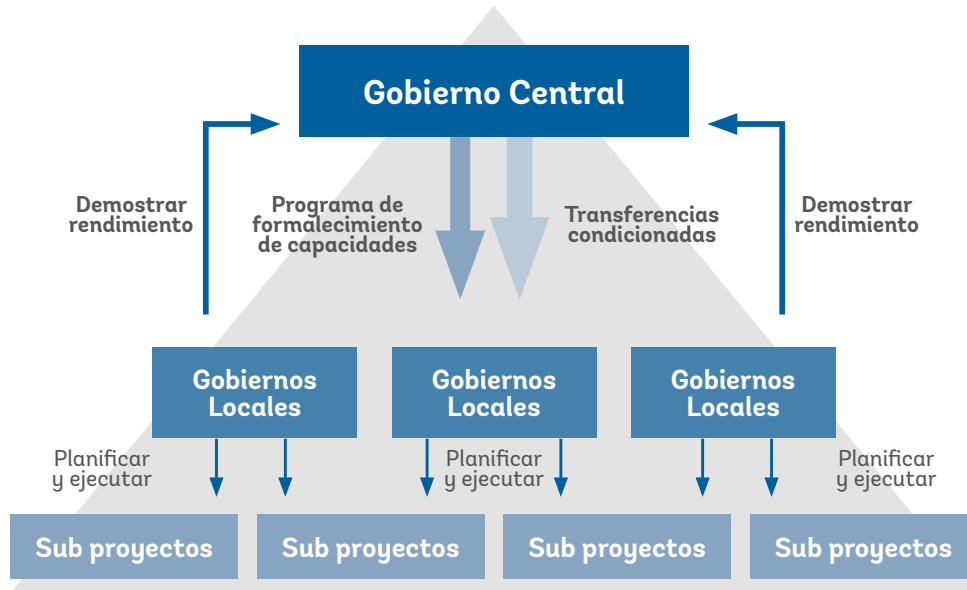
Una forma concreta en que Chile puede apoyar esta transformación es apoyando programas de mejora del desempeño subnacional. En esos programas, el Gobierno Nacional ofrece subvenciones a los gobiernos subnacionales, si demuestran, a través de una evaluación anual, un desempeño sólido en las áreas de interés. El Gobierno Nacional los acompaña brindando apoyo al gobierno local para que puedan aprender de sus experiencias y mejorar sus resultados a lo largo del tiempo (ver Figura 4). Las subvenciones basadas en el desempeño han contribuido en varios países en áreas que involucran desde la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, hasta la gestión de la inversión y de las finanzas públicas por parte de los gobiernos subnacionales, pero también como un instrumento para apoyar la transformación económica regional.

³³ Martin, P. (2005). The geography of inequalities in Europe. *Swedish Economic Policy Review*, 12, 83-108.

³⁴ World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. World Bank, Washington, DC.



Figura 4: Programas de mejora del desempeño municipal en la práctica.



Nota: El éxito del programa se basa en un fuerte enfoque en mejorar las capacidades municipales a través de un sistema de incentivos financieros, además de un componente fuerte de asistencia técnica para fortalecer capacidades.

ENTRANDO EN ACCIÓN

Desafío	Corto plazo	Mediano/largo plazo
Las decisiones de política e intervención urbana han sido poco coordinadas, con un sistema rígido en su diseño, implementación y evolución.	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un marco que clarifique las responsabilidades y los instrumentos de los gobiernos subnacionales y ayude a coordinar actores. 	<ul style="list-style-type: none"> Formular una estrategia integrada e integral que establezca el campo de juego para las inversiones públicas y privadas, y que avance hacia el empoderamiento de los gobiernos subnacionales.
	<ul style="list-style-type: none"> Robustecer los instrumentos de planificación territorial, dándoles agilidad, intersectorialidad y vinculación a inversiones. Fortalecer la gobernanza multinivel para asegurar estándares y pertinencia territorial; así como coordinación intersectorial. 	



ENTRANDO EN ACCIÓN

Desafío	Corto plazo	Mediano/largo plazo
El enfoque centrista en la toma de decisiones de asuntos urbanos, sumado a una gobernanza subnacional débil, ha traído una desconexión con las necesidades locales.	<ul style="list-style-type: none">• Empoderar a los gobiernos subnacionales con responsabilidades que les permitan estar más cerca de las necesidades y las soluciones de sus ciudadanos.• Aumentar las responsabilidades de los gobiernos subnacionales para que les permita participar activamente en la discusión, planificación y coordinación de las políticas subnacionales.• Institucionalizar aún más los mecanismos de coordinación entre gobiernos regionales, ministerios sectoriales y organismos públicos.	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar disposiciones políticas y administrativas para activar esquemas de gobernanza multinivel (incluyendo a los gobiernos municipales) y equiparlos con las herramientas adecuadas para mejorar las inversiones en sus respectivas jurisdicciones.
Brechas entre recursos financieros y necesidades subnacionales han exacerbado desigualdades territoriales dentro de ciudades, y entre ellas	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer a los gobiernos subnacionales para que puedan cumplir efectiva y eficientemente sus nuevos roles y responsabilidades.• Complementar las políticas nacionales con los instrumentos adecuados, diseñados para abordar las limitaciones vinculantes a nivel local, y así impulsar la productividad al tiempo que se garantiza la equidad (i. e. programas de mejora del desempeño subnacional en los que el Gobierno Nacional ofrece subvenciones basadas en el desempeño a los gobiernos subnacionales si demuestran un desempeño sólido en las áreas de interés, a través de una evaluación anual).	<ul style="list-style-type: none">• Mejorar las necesidades de financiamiento en áreas rezagadas que no cuentan con los recursos suficientes (i. e., fortalecer el impacto redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas).

