

Hacia una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial en Chile: Desafíos y oportunidades para las regiones y sus universidades¹

Heinrich von Baer v.L.²

Mario Rozas P.³

RESUMEN

El presente artículo propone construir un “Nuevo Trato” entre el Estado de Chile y sus Regiones, con una participación protagónica de todos los actores del desarrollo, y como integrante insustituible de dicho proceso, también un “Nuevo Trato” entre el Estado y el Sistema de Educación Superior de Regiones.

Con tal finalidad, en la Parte I, Marco Político Estratégico, fundamenta que el centralismo estructural vigente asfixia el desarrollo y futuro de Chile, país más centralizado de América Latina y la OCDE, que todavía no elige sus autoridades regionales, no obstante promesas electorales contraídas desde 1999; que todavía tiene muchos espacios regionales subutilizados en relación a sus potenciales de desarrollo, genera una espiral viciosa entre sus severas desigualdades sociales y territoriales, un deterioro inexorable de la calidad de vida de la capital cuyo costo le resta recursos de inversión a las regiones. Sobre esa base postula una Visión de País y Política de Estado de largo plazo, para cuya puesta en práctica propone el arriba mencionado “Nuevo Trato”.

En la Parte II resume las principales propuestas formuladas en 2014 por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, a partir de las cuales, analiza críticamente el no fácil avance de la Agenda de Descentralización comprometida por el Gobierno central.

Finalmente, en la Parte III, Universidades Regionales: Desafíos y Oportunidades, destaca el deber ser de éstas: “globalmente competitivas, localmente comprometidas” (propuesto por la OCDE), fundamenta su condición de protagonistas determinantes para el proceso descentralizador y de desarrollo territorial, en cuyo marco propone estrategias e innovaciones para sus tres funciones esenciales: la formación de Capital Humano calificado y motivado para participar en los desafíos del desarrollo local y regional; la generación de conocimiento de calidad y pertinente a las oportunidades y problemas de desarrollo de su respectivo entorno, y la Vinculación con el Medio.

¹ Una parte de los contenidos del presente artículo es una actualización y nueva síntesis de diversos textos anteriores publicados bajo la responsabilidad del autor principal del artículo. Este es el caso, entre otros, de los libros “Pensando Chile desde sus Regiones” (2009) y “Chile Descentralizado-Desarrollado” (2013); de la *Propuesta de Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*, Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización (2014), y del Informe *Hacia la Institucionalización de la Vinculación con el Medio como Función Esencial de la Educación Superior en Chile*, del Comité Técnico de la Comisión Nacional de Acreditación (2010).

² Coordinador del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera; Presidente Nacional Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado; ex Rector Universidad de La Frontera; Fundador y exPresidente de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR.

³ Coordinador de Contenidos Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado; profesor de historia y geografía; magíster en desarrollo humano local y regional por la Universidad de La Frontera.

Sobre esa base concluye llamando a todos los actores involucrados a construir el “Nuevo Trato” entre el Estado y el Sistema de Educación Superior de Regiones, asumido como protagonista insustituible para aportar al proceso de desarrollo social y territorial equilibrado que Chile se ha propuesto y merece.

ABSTRACT

This article suggests the design of a “New Deal” between the State of Chile and its Regions, with a leading role of all development-related stakeholders. It also proposes a “New Deal” between the State of Chile and the Higher Education System from Chile’s regions. To this end, Part I, Strategic Political Framework, suggests that the current structural centralisation framework prevents Chile’s development, the most centralised OECD country in Latin America which still does not elect its regional authorities, despite promises made during the various political campaigns since 1999. In this respect, Chile still features underexplored avenues of development which contributes to the bitter social and territorial inequalities, and which also has an impact on investment resources for the regions. Thus, a long-term state-based vision is proposed for which a “New Deal” is most necessary.

Part II summarises the main proposals set forth by the Presidential Advisory Committee in 2014, from which a critical analysis of the challenging agenda for decentralisation is provided, which has been a commitment made by the Central Government.

Finally, Part III, Regional Universities: Challenges and Opportunities, underscores the goals of regional universities, which can be summarised as “globally competitive, locally committed” (a view proposed by the OECD). This section stresses the leading role of such institutions for a decentralisation process and ensuing territorial development, for which a set of strategies and innovation is proposed relating to the three major areas of domain, namely, the training of highly qualified human capital ready to take part in local and regional development; the generation of quality knowledge relevant to the opportunities and difficulties of the corresponding environment; and outreach. Based on the above, the article calls for the relevant stakeholders’ participation in the construction of a “New Deal” between the State and the Regional Higher Education System, where the latter is conceived as a leading actor to contribute to the social and territorial development which Chile certainly deserves.

PARTE I.

MARCO POLÍTICO ESTRATÉGICO:

El tránsito de país centralizado a descentralizado y desarrollado.

1. ¿Qué País tenemos?: Centralismo que asfixia el desarrollo y futuro de Chile.

1.1. El país más centralizado de América Latina y de la OCDE.

En relación al tamaño de su población y de su economía, Chile es el país más centralizado de América Latina y de la OCDE, hecho que limita severamente sus perspectivas de alcanzar la condición de país desarrollado. En efecto, entre este selecto grupo de países (desarrollados, y en su mayoría descentralizados), Chile se ubica entre los peores países en la proporción de ingresos y gastos públicos asignados a los niveles subnacionales (municipalidades, gobiernos regionales), 18%, respecto de 45% promedio OCDE⁴. Aún más, la OCDE⁵ destaca que en política territorial “Chile se observa como un país extremadamente centralizado, que todavía tiene muchos temas pendientes en la distribución de recursos y responsabilidades públicas hacia las regiones y municipios y que aún le cuesta imaginar el desarrollo desde cada territorio”, caracterizándose como:

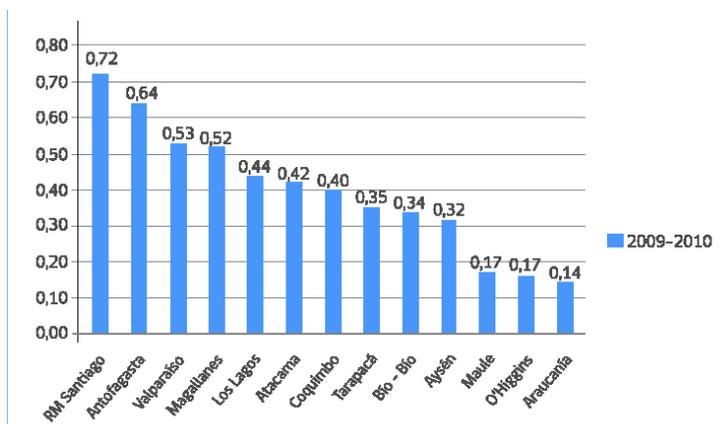
- Uno de los países más concentrados y fiscalmente más centralizados.
- Con muchas políticas definidas de modo uniforme desde el nivel central.
- Concentración, centralismo y uniformidad que limitan el crecimiento y alimentan la desigualdad.
- Fuerte resistencia a la descentralización en los grandes ministerios centrales.
- Demanda política por descentralización no claramente constituida.
- Limitada identidad local y regional.
- Deseo por avanzar, pero excesiva prudencia que resta credibilidad.
- Indefinición respecto del enfoque a adoptar.

1.2. Las regiones: espacios subutilizados para generar nuevo desarrollo.

Como lo muestra la figura 1, las brechas de competitividad entre las regiones de Chile son extremas, con la Región Metropolitana (0,72) casi cinco veces mayor que las regiones menos competitivas (Maule: 0,17; O’Higgins: 0,16; La Araucanía: 0,14), hecho que muestra un enorme potencial subutilizado, lo que impone la tarea de lograr niveles más equilibrados de competitividad territorial.

⁴ Junto a Grecia, Luxemburgo y Portugal, con la diferencia que dichos países no tienen un territorio tan extendido, lo que requiere de una institucionalidad pública y distribución de recursos adecuada a dicha realidad natural.

⁵ Mario Marcel, ex Director de Presupuesto de Chile; ex Subdirector de Gobernabilidad y Desarrollo Territorial de la OCDE, en Lanzamiento Nacional de la propuesta “Chile Descentralizado... Desarrollado” (ex-Congreso Nacional, 12 junio 2013).



Fuente: Elaboración IDER-UFRO en base a Informe CIEN-UDD (2011)

Figura 1: Índice de Competitividad Regional (2009-2010)

Fuente: Elaboración IDER-UFRO en base a Informe CIEN-UDD (2011)

En un sentido más amplio, con visión de Estado, ello significa asumir un nuevo paradigma: el de creación de confianzas y beneficios “compartidos” con las comunidades y los territorios, para lo cual “es indispensable la descentralización ya que permite una relación más cercana entre los ciudadanos y sus autoridades” (Jorge Marshall, 2011)⁶, lo cual es reforzado por Michael Porter (2011), cuando sentenció que “Chile necesita un nuevo paradigma de competitividad, en el cual, para impulsar el desarrollo económico, junto con mantener la estabilidad macroeconómica, debe modernizar el Estado e impulsar la descentralización”, llamado que se inscribe en el paradigma del *shared value* en el que el propio Porter junto a Mark R. Kramer, llaman a crear valor compartido entre las empresas y las comunidades y territorios en que éstas están insertas (Porter & Kramer, 2011).

1.3. Espiral viciosa entre desigualdades sociales y territoriales.

En términos de ingresos (coeficiente Gini), Chile es el país más desigual entre los países integrantes de la OCDE (2009), exhibiendo además muy pronunciadas desigualdades territoriales entre comunas según el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2000), con extremos entre Vitacura 0,92 y Yumbel 0,56; así como de pobreza, donde en Vitacura hay 0,1% y en Ercilla 48,8% (MIDEPLAN 2013). Lo anterior se refuerza en un estudio de RIMISP (2011) sobre Pobreza y Desigualdad (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos/pobreza, seguridad ciudadana, género) en diversos países de América Latina, Chile incluido, que entre otros aspectos pone de relieve que las desigualdades sociales se potencian con las desigualdades territoriales, generando un círculo vicioso que incrementa las brechas de desigualdad, tanto social como territorial. Visto así, el desafío para la agenda pública es focalizar los esfuerzos principalmente en aquellos espacios donde coinciden y se potencian recíprocamente ambas desigualdades. Este estudio agrega que “no da lo mismo nacer o vivir en cualquier lugar”; “las políticas públicas sectoriales son especialmente ciegas ante la desigualdad territorial”; “enfrentar las brechas territoriales no es solo bueno para los territorios donde las relaciones hoy no son las deseadas, sino que tienen un importante costo país”; “interesa no solo cuánto crece o disminuye la pobreza de un país, sino como esos resultados se distribuyen dentro de sus territorios”.

⁶ En El Mercurio, 21 de junio de 2011.

Un claro caso de las disparidades territoriales es la educación. A modo de ejemplo, los mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) del año 2013 muestran que el 63% (140) de un total de 220 puntajes nacionales se ubicaron en la capital y sólo 37% (31) en regiones. Extremo es el caso de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Magallanes donde sólo hubo un puntaje nacional y de las regiones de Atacama y Aysén donde no hubo ninguno.

1.4. Asfixia de la capital, que resta recursos para la inversión en regiones.

“Salvemos la capital, desarrollando a las Regiones”, fue el lema bajo el cual hace más de 30 años se realizó en Concepción la Primera Jornada Nacional de Regionalización, dando la explícita señal que las demandas regionalistas por descentralizar Chile no estaban dirigidas, ni lo están hoy, en contra de los habitantes de la capital, sino que, muy por el contrario, a favor de la habitabilidad y calidad de vida de ésta. Sin embargo, desde entonces diversas políticas públicas (mayor inversión en vivienda social; Megaproyectos del Bicentenario; transformación del aeropuerto de Cerrillos en proyecto inmobiliario; subsidios del metro y del Transantiago; sucesivas ampliaciones del radio urbano de Santiago) han dado lugar a una descontrolada dinámica de expansión urbana, cuyos impactos y externalidades afectan la sustentabilidad ambiental y calidad de vida de la capital, en términos de congestión de su sistema de transporte, contaminación del aire, crisis potencial por abastecimiento de agua (en estos dos últimos casos agravados como consecuencia del cambio climático), contaminación acústica⁷ y severo deterioro de la salud mental de sus habitantes⁸. La conclusión es que consecuencia de intereses políticos y económicos muy enraizados, traducidos en políticas públicas persistentemente centralizadoras, aplicadas durante décadas y bajo gobiernos de muy diversos signos, Santiago de Chile ha llegado a un punto de saturación que sobrepasa los límites de su crecimiento eficiente, generando externalidades de deterioro de la calidad de vida para sus habitantes, cuyos paliativos demandan de una desbordante cuantía de recursos, que deben ser subsidiados por todos los chilenos, y que se restan a las inversiones en nuevas oportunidades de desarrollo en las restantes regiones del país.

1.5. Promesas electorales: frustraciones regionales acumuladas

“Hoy necesitamos políticos que buscan el poder para distribuirlo, más que concentrarlo” sentencia el cientista político y diplomático James Joseph (2000), llamado de validez universal, ciertamente muy pertinente al caso de Chile. Durante las últimas décadas en nuestro país la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una parte del poder político con los niveles subnacionales, pero una y otra vez, todas estas promesas se han encontrado con la barrera, hasta ahora infranqueable, de los intereses cortoplacistas y electoralistas de las cúpulas centralizadas del poder, como lo demuestran los compromisos electorales de las sucesivas candidaturas presidenciales, en su mayoría hasta ahora incumplidos:

⁷ Según estudio de Mapcity (El Mercurio 29 enero 2013), el 46% de la población del Gran Santiago está expuesto a un nivel de ruido superior a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (máximo de 55 decibeles).

⁸ Según un estudio encargado por la Organización Mundial de la Salud, Santiago de Chile es la capital del mundo con el mayor nivel de contaminación de la salud mental de sus habitantes. Cabe destacar que estos resultados fueron obtenidos más de una década antes de los graves problemas generados por el Transantiago, cuyo impacto adicional sobre la salud mental de los habitantes de la capital al parecer aún no se ha estudiado.

Elección 1999, Programa de Joaquín Lavín

- “Descentralizar las atribuciones públicas, aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales”.
- “Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad”.
- “Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad”.
- “El Intendente debe ser elegido en la región”.
- “Incentivar el traslado de industrias a regiones”.
- “Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos”.

Elección 1999, Programa de Ricardo Lagos

- “Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”.
- “Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”.
- “Fomentaremos el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Crearemos incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones”.
- “Desconcentraremos la inversión pública”.

Elección 2005, Programa de Michelle Bachelet

- “Impulsaremos la elección directa de los Consejeros Regionales”.
- “Promoveremos el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales”.
- “Promoveremos un gran pacto fiscal entre el Gobierno, las Municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas”.
- “Traspasaremos a los Gobiernos Regionales y Municipales, a través de un proceso planificado, todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio”.

Elección 2009, Programa de Sebastián Piñera

- “Descentralizar el país tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad”.
- “Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones, y para eso vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”.
- “Necesitamos fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa y participativa la elección de sus autoridades”.
- “Implementaremos la elección directa de los consejeros regionales”⁹.
- “Aplicaremos el principio de doble subsidiariedad. Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios”.

9 El compromiso era elegir CORES en octubre de 2012, conjuntamente con las elecciones municipales, y no recién en noviembre 2013, junto y totalmente opacados por las presidenciales y parlamentarias.

- “Generaremos incentivos para atraer, retener y desarrollar Capital Humano Calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos”.

1.6. El único país que no elige a sus autoridades regionales.

Desde la elección presidencial del año 1999¹⁰ se viene prometiendo reemplazar la figura de Intendentes designados por la de Intendentes electos por la ciudadanía de las regiones. Sin embargo, hasta hoy Chile sigue siendo un caso raro en el contexto de sus pares de América Latina y del mundo: todavía no elige a la primera autoridad del Gobierno (Ejecutivo) de sus regiones. Aún más, es un país híbrido en cuanto al origen de sus autoridades subnacionales, con Alcaldes y Concejales electos a nivel municipal y Consejeros Regionales electos por la ciudadanía de cada región; pero todos coexistiendo con Intendentes Regionales que siguen siendo designados por el Gobierno nacional.¹¹

1.7. Movilizaciones sociales regionales: la urgencia para actuar.

Se estima que aproximadamente la mitad de las movilizaciones sociales de los últimos años son de carácter local y regional (entre otros Arica, Araucanía, Isla de Pascua, Chaitén, Chiloé, Huasco, Magallanes, Aysén, Calama, Freirina, Quellón, Tocopilla), constituyéndose en un fenómeno nuevo que ha llegado para quedarse y no se debe seguir desoyendo. Si bien su expresión más inmediata y visible son demandas ambientales y por servicios, es necesario entender que en su origen, más que un problema de seguridad pública, las más de las veces se trata de respuestas al relativo abandono e inmovilismo de muchos años de parte de diferentes gobiernos centrales y de la élite política y económica, incapaz de entender que en esencia se trata de aspiraciones por mayor equidad y oportunidades de desarrollo para las comunidades de dichos territorios, las que no se resuelven en forma reactiva ni con el envío de fuerzas especiales. Es muy probable que lejos de diluirse, este despertar ciudadano tenga alta probabilidad de reaparecer con renovada fuerza, desde distintos lugares del país y por los más diversos motivos. En consecuencia, además de las razones de fondo para impulsar sin nuevas demoras un proceso significativo y sostenido de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, hay motivos de oportunidad que aconsejan actuar con sentido de urgencia y con más capacidad de escucha y de anticipación, y con una mayor apertura a la participación de dichas comunidades, más que la mera reacción y utilización de la fuerza pública.

2. ¿Qué País queremos?

¹⁰ Candidato Joaquín Lavín: “Avanzar hacia la elección directa de las autoridades por la propia comunidad”. “El Intendente debe ser elegido en la región”. Candidato Ricardo Lagos: “Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”.

¹¹ En la Parte II, punto 5, aportamos una descripción actualizada del proyecto de reforma constitucional de elección de Intendentes enviado por el Ejecutivo a fines de 2014, iniciativa que por no fijarle urgencia hasta septiembre 2015, recién en octubre va a ser analizada en la Comisión de Gobierno del Senado.

2.1. Visión de País¹²:

Apoyados en reflexiones, debates, ensayos y propuestas previas, compartidas con diversas instituciones y autores comprometidos con el desafío de construir un país descentralizado y desarrollado, proponemos la siguiente **Visión de País**, debidamente actualizada para los fines del presente artículo:

Queremos pensar y construir entre todos un Chile:

Bueno para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones, asumidas como base del desarrollo nacional, en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional nacional común y compartido por todos; un país capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable, competitivo, participativo, inclusivo y pluricultural; con autoridades locales y regionales electas por la ciudadanía, dotadas de poder político, competencias y recursos de decisión autónoma, capaces de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia las necesidades de bienes y servicios de la población. En definitiva, un país descentralizado, integrado, cohesionado, desarrollado, justo y digno.

2.2. Una Política de Estado: un horizonte trascendente más allá de los gobiernos de turno.

Consecuente con dicha Visión de País, postulamos diseñar y construir en Chile una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, de horizonte generacional más que electoral, trascendente más que contingente, para ser impulsada con decisión durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y alcanzar su pleno estado de régimen durante los tres siguientes periodos de gobierno (2015 – 2025). Lo anterior es aún más necesario porque hasta la fecha la descentralización ha sido un *barco a la deriva* que no tiene destino ni rumbo definidos, dado que carece de un Proyecto País que dé sentido y direcciona un esfuerzo compartido y convergente de construcción en el que todos los actores del desarrollo regional y nacional se sientan convocados a participar. Dicha carencia significa perder mucha energía, tiempo y recursos en diferentes intentos de reforma, sin definir previamente a que modelo de organización territorial del Estado apuntan, a que *puerto de llegada* aspiran arribar, condición previa para poder construir *la hoja de ruta*, y ajustarla periódicamente durante las sucesivas etapas del trayecto.

2.3. ¿Por qué queremos descentralizar Chile?: lo que importa a la ciudadanía¹³

Queremos que a lo largo del país, las dueñas de casa, los jóvenes, los trabajadores y profesionales, conozcan en qué medida vivir en un país tan altamente centralizado afecta negativamente su

12 Libro "Pensando Chile Desde sus Regiones" (2009), Ediciones Universidad de La Frontera; Libro "Chile Descentralizado.... Desarrollado" (2013), v. Baer, Toloza y Torralbo.

13 De libro "Políticas Públicas para un Chile Mejor", editores Klaus Smith-Hebbel y Andrea Tokman (2014 en prensa), capítulo "Hacia una Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial" (v.Baer, Torralbo, Rosas).

calidad de vida y sus oportunidades de lograr un mejor desarrollo humano. Por lo anterior, y con el fin de acercar estos temas a la comprensión y al sentir de la ciudadanía, queremos descentralizar Chile para:

- reactivar la economía desde los espacios locales, desarrollando las potencialidades latentes de todas las comunas y regiones.
- crear mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad en todas las comunas y regiones de Chile.
- superar en menos tiempo nuestras desigualdades sociales y territoriales.
- abrir mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal para jóvenes profesionales talentosos.
- acercar la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales.
- profundizar nuestra democracia, reformar nuestro sistema político, controlar mejor las malas prácticas.
- frenar el deterioro ambiental de Santiago y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- disponer de un sistema descentralizado eficaz para manejar mejor catástrofes naturales desde los espacios locales y regionales.

2.4. Un nuevo Trato Estado-Territorios¹⁴:

Proponemos construir un “Nuevo Trato Estado-Territorios” que implica un giro significativo del modelo centralizado aún vigente que sigue predominando sobre las políticas, instrumentos y recursos públicos del país, reemplazándolo por un modelo de relaciones que despliega y sinergiza las potencialidades humanas y productivas de las comunidades y territorios, quebrando el círculo vicioso entre desigualdades sociales y territoriales, cuya síntesis se ilustra en la figura 2:

¹⁴ De libro “Políticas Públicas para un Chile Mejor”, editores Klaus Smith-Hebbel y Andrea Tokman (en prensa), capítulo “Hacia una Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial” (v.Baer, Torralbo, Rosas).



Figura 2: Modelo de Nuevo Trato Estado - Territorios

Fuente: libro “Chile Descentralizado.... Desarrollado”

Este Nuevo Trato implica un cambio de fondo, a ser construido en forma gradual y progresiva, pero sostenida, que en lo principal significa:

- Construir la oferta pública a partir de las diferenciadas oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de las comunidades locales, más que desde el aparato central del Estado (enfoque *bottom up*, de abajo-arriba).
- Implementar una activa política nacional de apoyo a la gestión desde el territorio, privilegiando y articulando las políticas, servicios e instrumentos públicos en los espacios locales y con la participación protagónica de sus respectivas comunidades.
- Focalizar esfuerzos en la construcción de capacidades locales y regionales.
- Crear condiciones favorables para una efectiva participación ciudadana desde la base local, junto a un eficaz control democrático sobre el avance de dichos procesos.
- Impulsar, simultáneamente, políticas públicas nacionales, reformas y medidas estratégicas de descentralización (política, administrativa, fiscal), con elección directa de las autoridades regionales, así como un mayor traspaso de competencias y de recursos de uso autónomo, debidamente articulados y convergentes.
- Promover una más efectiva apropiación en el ejercicio de los poderes locales y regionales.

El resultado buscado de este nuevo modelo de gestión pública, a ser pensado y construido principalmente desde lo local y regional, es el de ampliar significativamente las oportunidades de desarrollo humano en todas las comunidades y territorios de Chile y alcanzar en ellas mejores condiciones de vida, participación, autonomía y gobernanza, ejercidas por sus propios habitantes.

PARTE II.

HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL: Agenda del Gobierno y propuestas de la Comisión Asesora Presidencial

1. La Agenda descentralizadora del Gobierno.

En la pasada elección presidencial, todos los programas de gobierno nuevamente comprometieron importantes medidas de descentralización, tanto política y administrativa como fiscal-económica, hecho que en teoría otra vez abrió espacios para alcanzar una efectiva convergencia política, facilitadora de un elevado debate, expedito trámite, aprobación y puesta en marcha de significativas reformas de descentralización durante el actual periodo de gobierno. Es así como el Programa de Gobierno presentado por la Presidenta Michelle Bachelet expresó un fuerte compromiso con la descentralización y el desarrollo equitativo de las comunas y regiones del país.

2. Comisión Asesora Presidencial.

Consecuente con dicho compromiso, el 5 de abril de 2014 la Presidenta de la República instaló, en un acto realizado en el Salón Montt-Varas del Palacio de La Moneda, una Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. En esta Comisión, ampliamente plural y representativa, conducida por Esteban Valenzuela (Presidente) y Heinrich von Baer (Vicepresidente), trabajaron 32 miembros pertenecientes a una diversidad de instituciones (en su mayoría de regiones), áreas del conocimiento y visiones políticas, con la tarea de proponer, en un plazo de seis meses, un plan de acción con medidas para iniciar un efectivo proceso de descentralización en Chile. Luego de recoger y sistematizar demandas y propuestas ciudadanas en todas las regiones, en 16 Diálogos Regionales, la Comisión entregó el 7 de Octubre de 2014 a la Presidenta de la República y al país su Informe Final que propone una “*Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*”.

3. Abordaje sistémico: procesos interdependientes, de avance simultáneo y convergente.

Dado que a nivel internacional comparado, en términos de su impacto positivo sobre más y mejores oportunidades de desarrollo de los territorios, existen buenas y malas experiencias de descentralización, no bastaba definir *qué* Medidas debían aprobarse y ponerse en marcha en Chile como parte integrante de dicha Política de Estado. También importaba *cómo* se debían poner en práctica, o en otras palabras, cuál era la estrategia de abordaje a proponer. Lo anterior más aún cuando se trata de lograr el desarrollo de todas las potencialidades subutilizadas de nuestros territorios, para lo cual necesitamos comunas y regiones fuertes, y para ello, Gobiernos Regionales, Municipios y comunidades locales igualmente fuertes, dotados de poder político, de competencias y de recursos de uso autónomo, adecuados y suficientes para poder cumplir cabalmente sus funciones. Eso significa, por ejemplo, que siendo muy importante elegir a los Intendentes Regionales para dotarlos de la necesaria estabilidad, legitimidad de origen y capacidad de negociación con el gobierno nacional, no es suficiente para el desarrollo de las regiones tener autoridades electas, si éstas a su vez no están dotadas de las suficientes competencias y recursos de uso autónomo, indispensables para poder realizar un buen gobierno regional.

Por lo mismo, no era bueno avanzar en secuencia lineal, iniciando el proceso sólo con medidas de descentralización política, administrativa o fiscal-económica, en detrimento o demora de alguna de las anteriores. Además, el éxito del avance de las tres dimensiones de descentralización (política, administrativa, fiscal-económica), estará fuertemente condicionado al fortalecimiento previo -o a lo menos simultáneo- del fortalecimiento de un conjunto de capacidades locales y regionales, y a la existencia de una ciudadanía y sociedad civil debidamente motivada y empoderada para asumir como aliadas y coejecutoras de un fecundo proceso de desarrollo territorial descentralizado.

Con base a lo anterior, se estimaba indispensable que la propuesta *Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*, comprensiva y coherente, en vez de medidas parciales o aisladas, contemplara, desde su inicio, un abordaje sistémico, lo que significaba impulsar en forma simultánea y convergente, a cinco Ejes clave de Acción, altamente interdependientes entre sí, como son:

- 1) Descentralización Política: más poder autónomo, mejor política.

Objetivo: Traspasar, distribuir y expandir el poder político de decisión autónoma de los niveles subnacionales de desarrollo (local, regional), radicándolo en la mayor cercanía posible de los ciudadanos, y promoviendo la generación y el empoderamiento de nuevos liderazgos de una clase política dirigencial local y regional, en una lógica de pluralidad y policentrismo en la distribución del poder.

2) Descentralización Administrativa: más competencias, mejor distribuidas.

Objetivo: según sea su naturaleza y función, radicar las competencias de decisión autónomas y la dependencia de los servicios públicos en aquél nivel (local, regional o nacional) donde sirvan mejor de manera regular a las necesidades y aspiraciones de las personas y sus comunidades. En ese marco, y aplicando el principio de subsidiariedad territorial, privilegiar el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional, poniendo énfasis en construir la oferta pública diferenciadamente a partir de las oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de los territorios y de sus comunidades locales y regionales.

3) Descentralización Fiscal-Económica: más recursos de decisión autónoma, con articulación territorial.

Objetivo: traspasar recursos de decisión autónoma e instituir recursos de gestión propia a los municipios y gobiernos regionales, para fortalecer y facilitar su capacidad de cumplir plenamente sus roles y funciones propias, con aplicación desde el nivel local y regional en una lógica de articulación territorial y convergente. Como contrapartida, dichos recursos serán sujetos a rendición de cuentas, evaluación de desempeño y regulaciones que aseguren su uso responsable, eficiente y transparente.

4) Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales: mejor gestión y capacidad de respuesta.

Objetivo: implica la construcción de capacidades y ampliación de oportunidades, de personas, instituciones y redes, a nivel de comunidades y territorios de nivel micro-local y meso-regional, generada en forma endógena desde la base, desde abajo-arriba (bottom up), en una amplia variedad de planos o ejes temáticos de acción, tales como: Capital Humano, Capital Social, Conocimiento e Innovación, Desarrollo Económico Territorial, Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial, Infraestructura, Energía, Conectividad Digital, Integración Internacional y fronteriza; Identidad, Patrimonio y Cultura, etc.

5) Participación y Control Democrático: mayor involucramiento e influencia en las decisiones.

Objetivo Participación: ampliar y profundizar el involucramiento efectivo de la sociedad civil y la ciudadanía en las decisiones que las afectan directamente y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos y de las organizaciones intermedias de la sociedad.

Objetivo Control Democrático: asegurar desde las instituciones públicas, la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía de regiones el cumplimiento de los programas y compromisos contraídos así como el ritmo de avance, profundidad y transparencia de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional.

4. Selección de diez Medidas “Esenciales”.

Entre estos cinco Ejes de Acción, la Comisión Asesora Presidencial aprobó, por unanimidad o muy amplia mayoría, un total de 70 Medidas Estratégicas, entre las cuales a su vez seleccionó diez en carácter de “esenciales” (dos por cada Eje), entre éstas dos de nivel constitucional, a las que describió y fundamentó como sigue:

PRIMERA: Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado.

Una primera aproximación esencial en el plano constitucional es la adecuación de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas. A partir de la definición del Estado de Chile como uno de

carácter descentralizado, sobre un territorio indivisible, la autonomía política, por ejemplo, exige consagrar la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, el sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política. La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar un marco constitucional para ella, tales como la autorización para el establecimiento y aplicación de ciertos tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales. Finalmente, respecto de las competencias de gobierno y administrativas, también resulta conveniente ajustar la Carta Fundamental para precisar sus competencias propias o exclusivas, aquellas que compartirá con el gobierno nacional y aquellas en que este podrá delegar su ejercicio en los gobiernos regionales. Una definición constitucional precisa de las competencias de los gobiernos regionales no solo ayuda a reducir los eventuales y previsibles conflictos de competencias que puedan suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, sino que es, además, condición necesaria para atribuir al Tribunal Constitucional la función esencial de dirimir tales controversias.

SEGUNDA: Elección de la máxima autoridad regional.

Proponemos que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía a partir de Octubre de 2016 (simultánea a las elecciones municipales). A él corresponderá la dirección del gobierno y administración regional y ejercerá todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional. El Presidente de la República será representado por un Delegado del Gobierno Nacional cuya sede será provincial, y que reemplace a los actuales Gobernadores. En él radican las atribuciones de gobierno interior y la supervisión de la administración pública desconcentrada (aquella que no se traspasa a los Gobiernos Regionales).

TERCERA: Traspaso de Competencias, Servicios y Programas.

Entendiendo que un ejecutivo regional con legitimidad democrática y sin atribuciones de gestión suficientes es un sinsentido, la Comisión propone un calendario plurianual para traspasar competencias, servicios y programas públicos desde los Ministerios y Organismos Centrales a la dependencia de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, de modo que pueda ser incorporado en el proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento. Para acoger estos traspasos, se propone la creación, en cada Gobierno Regional, de cuatro nuevas Direcciones del Gobierno Regional: Fomento Productivo e Innovación (2015/16); Desarrollo Social (2016/17); Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente (2017/18); y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018/19).

CUARTA: Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas.

Uno de los nudos de gestión pública que se hace más urgente modificar para crear un sistema de administración eficiente y fluido, que dé una respuesta apropiada a las demandas de los habitantes, es el de las áreas metropolitanas. En este sentido, la Comisión propone crear un Sistema para la Administración de las Áreas Metropolitanas (la de Santiago, que se propone denominar precisamente como Área Metropolitana de Santiago, y las del Gran Valparaíso y Gran Concepción, con posible extensión futura a otras), basado en cada Gobierno Regional, en articulación con las correspondientes Municipalidades. Se trata de garantizar una mejor gobernanza metropolitana pero sin duplicar funciones y sin crear un cuarto nivel de gobierno, esto es, generando una instancia que imbrique las capacidades de coordinación del Gobierno Regional con las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

QUINTA: Ley de Rentas Regionales.

Entendiendo, otra vez, que una región con representatividad democrática y con competencias administrativas pero sin recursos para gestionarlas constituye una combinación destinada a fracasar, la Comisión propone crear una Ley de Rentas Regionales, que hoy Chile no tiene, al tiempo que fortalecer la Ley de Rentas Municipales, de modo de permitir la gestión autónoma local y regional desde el actual 18% hasta alcanzar un 35% del gasto subnacional del total de ingresos fiscales en el mediano y largo plazo, aún por debajo del promedio de los países de la OCDE, correspondiente a un 45%. Se trata aquí de establecer una corresponsabilidad que excluya la pereza fiscal, combinando la devolución de recursos desde el nivel central pero también estimulando el esfuerzo local/regional y al mismo tiempo, permitiendo a las regiones endeudarse para grandes inversiones que reactiven la economía, poniendo límites nítidos que aseguren un proceso financieramente responsable.

SEXTA: Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional.

Con el objeto de reducir brechas socioeconómicas en los territorios declarados como Zonas Rezagadas, se propone crear el Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional, inspirado en el modelo de la Unión Europea y de aplicación en otros países, tales como Canadá, Australia o Japón, dirigido a establecer mínimos comunes de servicios garantizados en cualquier parte del territorio nacional. La calidad de Zona Rezagada será determinada por medio de indicadores objetivos, cualitativos y cuantitativos, que permitan establecer que el territorio presenta niveles de aislamiento y brechas importantes en distintos indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. Para ello, se postula un plan piloto de 200 millones de dólares el año 2015, para crecer por ley a 600 millones el 2016, a 800 millones el 2017, a 1000 el 2018, 1200 el 2019 y 1400 millones de dólares el 2020 en estado de pleno régimen.

SÉPTIMA: Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano.

Se trata de un conjunto de medidas específicas que la Comisión sugiere con el objetivo fundamental de contar con Capital Humano Calificado (talentos) para el Desarrollo de comunas y regiones, que contemplan una variada gama de incentivos dirigidos a atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales y postgraduados. Es necesario destacar que, junto a la Elección de Intendentes, ésta es la medida más demandada en los 15 Diálogos Regionales.

OCTAVA: Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional.

El énfasis se pone, en este conjunto de medidas, en las capacidades requeridas para liderar y articular políticas públicas regionales. Se trata aquí, fundamentalmente, de proveer los mecanismos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales, sustentando de esta forma las reformas estructurales políticas, administrativas y fiscales de un Chile más descentralizado.

NOVENA: Democracia Local y Regional.

La Comisión propone un conjunto de ideas de innovación dirigidas a flexibilizar la creación de partidos políticos regionales (modificando la Ley de Partidos Políticos), al establecimiento de primarias obligatorias para la decisión de candidaturas, mecanismos de limitación de la permanencia continua en el poder de unas mismas personas (estableciendo límites a la elección: Intendente y Alcalde hasta dos periodos consecutivos, Concejal y Consejero Regional hasta tres) y

la exigencia de voto programático, de modo que la ciudadanía se pronuncie sobre la base de propuestas programáticas concretas, susceptibles de evaluarse en su cumplimiento.

DECIMA: Fortalecer la Participación Ciudadana.

Se trata, en este caso, de un conjunto de propuestas que estimulan poderosamente la vinculación y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional, dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública. Se incluyen aquí la posibilidad de exigir plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas del padrón electoral; y la sugerencia de que la ley establezca un sistema de referéndum revocatorio para el mandato de una autoridad regional y local.

5. Agenda Legislativa del Gobierno.

Con ocasión de la entrega del Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial (07.10.14) la Presidenta reiteró su compromiso con el proceso y fijó una hoja de ruta que incluyó la presentación de tres iniciativas legislativas, que incluyen partes de sólo cuatro de las diez Medidas Esenciales seleccionadas por la Comisión.

- a) una reforma constitucional para la elección de los Intendentes;
- b) indicaciones al proyecto de ley de traspaso de competencias y servicios públicos a los gobiernos regionales;
- c) una ley de financiamiento regional y local y responsabilidad fiscal.

6. Reconocimiento del Senado.

Dos días después, el Senado de la República convocó a una sesión especial, en la cual Senadores de todas las Bancadas destacaron el aporte histórico realizado por la Comisión, hecho que desde entonces ha sido reconocido en diversos encuentros y publicaciones a nivel nacional y regional.

7. Condiciones de Éxito.

A su vez, junto con fundamentar y describir las mencionadas 70 Medidas Estratégicas, distribuidas en los cinco Ejes de Acción interdependientes, al final de su Informe la Comisión Presidencial enunció un conjunto de condiciones que en base a la experiencia internacional y chilena de las últimas décadas estimó determinantes para el éxito de la tramitación, puesta en marcha, gradual implementación, en sucesivas etapas, y la final consolidación de la Política de Estado propuesta.

7.1. Voluntad Política, Compromiso y Recursos

Tratándose de una Política de Estado, que necesariamente debe iniciarse con mucha fuerza y decisión con actitudes constructivas y aportes convergentes de todas las fuerzas políticas y todos los actores del desarrollo regional y nacional, su final transformación en más y mejores oportunidades de desarrollo, para todos los habitantes en todo el territorio nacional, requerirán de mucho compromiso y voluntad política, recursos, perseverancia y paciencia de parte de todos los involucrados en el avance del proceso, y en particular de parte de:

- El Gobierno Nacional: Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Hacienda y Dirección de Presupuesto, Ministerios Sectoriales.

- Partidos Políticos y Parlamentarios, especialmente aquellos electos en regiones.
- Gobiernos Regionales, Servicios Regionales, Municipalidades, y sus respectivos funcionarios.
- Sociedad Civil y Ciudadanía de Regiones: organizaciones locales y regionales, sociales, empresariales, de pueblos originarios, sindicales, académicas.

7.2. Creación de instancias de impulso y seguimiento al proceso de descentralización.

La Comisión sugirió crear un sistema interinstitucional público-privado que impulse y apoye la implementación de las medidas de descentralización, cautele el cumplimiento y perfeccionamiento de las mismas, entregue informes periódicos sobre su avance, y, en general, se constituya como un espacio de diálogo entre todos los actores vinculados al proceso, conformado en base a los siguientes tres componentes:

- a) Consejo Interministerial para la Descentralización.
- b) Unidad Regional de Apoyo a la Transferencia de Competencias.
- c) Red de Observatorios Ciudadano de la Descentralización y el Desarrollo Territorial.

7.3. Estrategia Comunicacional de Apoyo.

Si bien durante los últimos años y períodos de gobierno no se han producido avances estructurales y significativos en materia de descentralización y desarrollo territorial, hay diversos espacios y oportunidades aprobados como política pública y procesos de democratización de relevancia regional, que por no haberse difundido con la suficiente antelación, visibilidad y reiteración, no fueron oportunamente conocidos por sus potenciales usuarios o por la ciudadanía en general. Algo semejante sería fatal para el impulso del proceso de descentralización y desarrollo territorial que Chile necesita, particularmente para el impulso que éste debe adquirir en su etapa inicial. Es por ello que otra condición absolutamente esencial para el buen arranque y éxito de la Política de Estado y de cada una de las Medidas Estratégicas que la componen, es que debe estar antecedida y regularmente acompañada por una creativa y eficaz estrategia comunicacional, apoyada por los medios de comunicación nacionales, regionales y locales, focalizada principalmente en los tomadores de decisión de la aprobación, puesta en marcha y dinámica de avance del proceso, los centros de estudio relacionados, las instituciones de la sociedad civil de base local y regional y la ciudadanía en general.

Desde la entrega (15.10.2014) del Informe Final de la Comisión, lamentablemente ninguna de esas condiciones de éxito ha sido debidamente implementada por el Ejecutivo, hecho que en parte explica que los contenidos de los respectivos proyectos de ley, así como su gestión y avance legislativo, hasta la fecha hayan resultado bastante precarios, con la consiguiente frustración y malestar de parte de quienes colaboraron, con mucho esfuerzo y esperanza, en el intenso y complejo trabajo de la Comisión, así como de las comunidades regionales que confiaron estar, por vez primera, en presencia del inicio de un efectivo proceso de descentralización y de desarrollo local y regional en nuestro país.

8. Falta de prioridad en la agenda legislativa.

Como es sabido, desde fines del año 2014 el clima político en Chile se ha complejizado en diversos planos, situación que lamentablemente también debilitó la voluntad para avanzar y el contenido de las reformas de descentralización, las que temporalmente quedaron fuera de prioridad en la agenda legislativa del gobierno y de las dirigencias nacionales de los partidos políticos. De hecho, recién siete meses después de enviada a trámite la reforma constitucional, y luego de reiteradas

gestiones, en su mayoría coordinadas por la *Fundación Chile Descentralizado* (dirigidas a reinstalar la descentralización en la agenda político-legislativa y de fijar urgencia a su tramitación para alcanzar a elegir Intendentes durante el actual cuatrienio de gobierno), el Ejecutivo anunció a través del Ministro del Interior en reunión realizada en el Palacio de La Moneda, que pondrá urgencia al trámite de las dos primeras iniciativas enviadas al Congreso Nacional, y que posterga para Octubre de 2015 el plazo de presentación de la Ley de Financiamiento Regional y Municipal (con lo cual no alcanza a tener efecto en la Ley de Presupuesto de 2016). En el caso de esta última, al parecer está sufriendo una nueva postergación, con fecha de envío que presumiblemente será en diciembre de 2015.

9. Propuesta de “Modificaciones Imprescindibles” de la reforma constitucional del Ejecutivo.

Preocupados por el contenido débil y confuso y el estancamiento de avance del proyecto de reforma constitucional, a partir de marzo 2015 treinta integrantes de la Comisión Asesora Presidencial se organizaron para formular y dar a conocer a la Presidenta de la República, a los miembros de la Comisión de Gobierno Interior del Senado, a las bancadas de Senadores y Diputados regionalistas y a la opinión pública en general, una propuesta de “Modificaciones Imprescindibles” para la viabilidad del proyecto de reforma constitucional del Ejecutivo.

Esta propuesta alternativa está centrada en el propósito de iniciar efectivamente el tránsito desde el modelo vigente de Estado unitario *centralizado* (a la base del proyecto de reforma del gobierno), a un Estado unitario *descentralizado*, introduciendo principios constitucionales esenciales para el buen avance del proceso descentralizador (omitidos en el proyecto del Ejecutivo), la elección de los Intendentes Regionales por la ciudadanía, dotado de facultades de gobierno regional (y no solamente de administración regional como lo propone el proyecto del Gobierno), en consecuencia descartando la sorprendente e innecesaria figura de un *Gobernador Regional* (propuesta en el proyecto del Ejecutivo), la que perpetuaría e incluso reforzaría la vigencia del Estado centralizado, además de sobreponerse con la autoridad del Intendente Regional (con los consiguientes conflictos de competencias y de confusión de parte de la ciudadanía). En cuanto a plazos, para alcanzar a elegir Intendentes dentro del actual período de gobierno, es necesario aprobar esta reforma constitucional así como la consiguiente Ley Orgánica, a más tardar en los primeros meses de 2017.

10. Renace la esperanza: Ciclos de Seminarios de Descentralización; moción de cinco Senadores.

Con el fin de influir en la toma de decisiones del proceso legislativo de las tres reformas comprometidas por el Ejecutivo, la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado organizó un programa anual de Ciclos de Seminarios Nacionales y Regionales de Descentralización, realizados en el Salón de Honor del Congreso Nacional (Santiago, Valparaíso) y diversas capitales regionales, convocando a participar como expositores a altos representantes del Gobierno central y a Senadores y Diputados de todo el espectro político, principalmente aquellos integrantes de las comisiones de Gobierno Interior, Constitución, Legislación y Justicia, Educación Ciencia y Tecnología, así como de Economía y Hacienda de ambas ramas del Congreso Nacional. Entre los antecedentes aportados para el debate de dichos seminarios se privilegió la propuesta de “Modificaciones Imprescindibles” para la viabilidad del proyecto de reforma constitucional del Ejecutivo, respaldada por 30 miembros de la exComisión Presidencial.

Sobre esa base, a comienzos de octubre, el Senador Antonio Horvath, con el respaldo de los Senadores Andrés Zaldivar, Rabindranath Quinteros, Lily Pérez y Alejandro Guillier (Presidente de la Bancada de Senadores Regionalistas) ingresaron al Senado una moción parlamentaria que recoge íntegramente esas “Modificaciones Imprescindibles” de los ex miembros de la Comisión Presidencial, hecho que alimenta la esperanza que esta trascendente reforma, entendida como la “madre de todas las batallas de descentralización” logre un perfeccionamiento significativo de sus contenidos y un avance más expedito en su tramitación.

PARTE III.

UNIVERSIDADES REGIONALES: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

1. Universidades Regionales: globalmente competitivas, localmente comprometidas.

En primer término, es pertinente destacar lo planteado en el informe “La Educación Superior y las Regiones: globalmente competitivas, localmente comprometidas” (OCDE, 2007), que destaca el rol determinante que le corresponde asumir a las universidades para contribuir a la competitividad y desarrollo de los territorios en los que están insertas, tarea respecto de la cual Chile, desde su

ingreso a este selecto grupo de países, hasta la fecha no ha formulado una política pública consistente, acompañada de un conjunto coherente y articulado de medidas para ponerla en práctica.

2. Las Universidades Regionales: protagonistas determinantes para el proceso descentralizador y de desarrollo de los territorios.

Como hemos planteado en las secciones precedentes, para alcanzar la condición de país desarrollado, Chile necesita desencadenar todo el potencial humano y productivo, de todos sus territorios. Para ello requiere de instituciones públicas, privadas y académicas autónomas, fuertes y bien dotadas de Capital Humano, así como de conocimiento propio y capacidad de innovación pertinentes a la realidad natural, social y productiva de cada región.

Por lo tanto, formar Capital Humano, generar Conocimiento propio, y construirlo de conjunto con y al servicio de la sociedad en la que forma parte, es la esencia de la misión de una universidad, y muy particularmente de cada una de nuestras universidades de ubicación, vocación y compromiso regional. En consecuencia, al proponer en la Parte III de este artículo algunos desafíos y oportunidades (antiguos y nuevos) para nuestras Universidades Regionales, lo haremos desde la mirada de sus tres funciones esenciales, igualmente necesarias para el desarrollo de sus respectivas comunidades y territorios: 1. Generación de Capital Humano Calificado; 2. Producción de conocimiento propio y pertinente; 3. Vinculación con el Medio.

Una condición necesaria (aún cuando no suficiente) para alcanzar un desarrollo pleno en cada una de esas tres funciones, es su plena autonomía de todo tipo de intereses ajenos, externos o distantes a su propósito y naturaleza. Es por ello que, a modo de preámbulo, nos referiremos brevemente a un buen ejemplo, en este caso histórico, de lo que ha importado disponer de autonomía para el buen desarrollo de las funciones académicas, especialmente de un grupo de Universidades Regionales.

3. La creación de Universidades Regionales autónomas: un caso exitoso de descentralización en Chile.

Como es sabido, hasta la década del 80, habían ocho Universidades en Chile, todas ellas integrantes del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Entre éstas, tres se ubicaban en Santiago (Universidades de Chile, Católica de Chile y Técnica del Estado), y las restantes cinco en regiones: Universidades Católica del Norte (Antofagasta); Católica de Valparaíso y Santa María (Valparaíso), de Concepción y Austral de Chile (Valdivia), todas ellas autónomas desde su fundación, condición esencial para alcanzar su importante nivel de desarrollo.

Sin embargo, en las décadas del 60 y 70, las Universidades de Chile, Técnica del Estado y Católica de Chile crearon sedes en diferentes ciudades del país, cuyo desarrollo material y académico desde un comienzo fue muy limitado y altamente dependiente de las casas matrices que les dieron origen. Entre otros, carecían de autonomía en la definición de sus planes de desarrollo, en el acceso a recursos para actividades de investigación y en oportunidades de perfeccionamiento académico para su personal docente. Visto así, la motivación principal para la creación de dichas sedes pareció deberse más a una suerte de competencia geopolítica entre las universidades por su presencia y dominio en el territorio nacional, que a un propósito fundacional de contribuir desde el conocimiento a un mejor desarrollo de las respectivas regiones.

Si bien por motivos distintos, algo similar ocurrió en el año 1981, cuando el gobierno de la época decidió separar de sus instituciones de origen a las entonces sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado, fusionándolas para dar origen a nuevas Universidades, inicialmente conocidas como *Derivadas*. El motivo principal fue reducir el tamaño predominantemente opositor de las grandes universidades nacionales, más que crear nuevas universidades regionales fuertes y bien desarrolladas para aportar al desarrollo de sus respectivas regiones. Prueba de ello, entre otros, es el hecho que el presupuesto con el cual se constituyeron por decreto-ley esas nuevas Universidades, no fue más que el promedio del presupuesto histórico del que disponían las sedes durante los últimos años. Pero además, dado que la ley que las creó no definió la fórmula de cálculo de dicho presupuesto, las instituciones matrices, abusando del mayor rango militar de sus rectores *delegados*, descontaron unilateralmente del citado promedio de presupuesto, los gastos de capital que durante ese período se habían realizado en las sedes. En consecuencia, las nuevas instituciones nacieron a su autonomía ni siquiera con el presupuesto real de las ex sedes, sino que con recursos aún más precarios que aquellos.

No obstante dicha discriminación negativa, tan frecuente, bajo gobiernos de los más diversos signos y hasta el presente, en todos los ámbitos de asignación de recursos públicos, hubo un hecho muy determinante para el posterior despegue y la creciente relevancia de esas nuevas universidades: la ley que las creó en cada caso, las dotó de autonomía. Si bien dentro de un marco de las políticas nacionales de educación superior de la época, dicha autonomía les permitió tomar libremente sus propias decisiones, asumir sus propios desafíos, riesgos, errores y aprendizajes, en el ámbito propio de sus competencias.

En retrospectiva, se puede reconocer entonces en la dinámica creadora facilitada por dicha autonomía, el factor más determinante para el desarrollo y relevancia regional y nacional que hoy exhibe el conjunto de esas universidades regionales autónomas. Es por ello que más allá de las virtudes y defectos de esas instituciones de educación superior ubicadas en regiones, es a la luz de sus importantes resultados alcanzados, que hoy se reconoce su creación como instituciones dotadas de autonomía, como el principal y hasta ahora quizás único ejemplo de descentralización exitosa en Chile.

4. Generación de Capital Humano calificado y pertinente para el desarrollo de los territorios.

4.1. Importancia del Capital Humano Calificado para el desarrollo local y regional.

El concepto de Capital Humano data desde mediados del siglo pasado y fue desarrollado por los economistas Theodor Schulz y Gary Becker como determinante del crecimiento económico moderno y como un factor crítico para explicar la convergencia de crecimiento entre países en relación al grado de especialización de los individuos de una sociedad. Lo anterior ciertamente es válido para países de niveles intermedios de desarrollo como lo es Chile, y particularmente para

sus regiones y comunas, requieren de una masa crítica de técnicos y profesionales calificados y motivados para aportar a sus respectivas iniciativas de desarrollo.

Dicha necesidad se refuerza dados los procesos de descentralización y de desarrollo territorial que Chile se ha propuesto impulsar, en todos cuyos programas y etapas sin duda se requerirá, en cada una de sus comunas y regiones, de un mayor número de técnicos, profesionales y postgraduados dispuestos a insertarse en iniciativas públicas, privadas, académicas y sociales de muchas comunas y regiones del país.

4.2. Concentración y fuga de talentos: drenaje inexorable del principal factor de desarrollo

En Chile la distribución territorial de Capital Humano Calificado (técnicos, profesionales, postgraduados) es muy desigual, con un muy alto nivel de concentración en la Región Metropolitana de Santiago, incluso mayor a su tamaño poblacional. En efecto, como puede observarse en el siguiente gráfico, el 46,8% de las personas con educación técnica o universitaria completa residen en la Región Metropolitana, encontrándose en segundo lugar la región de Valparaíso con un 10,7%, destacando asimismo que la menor concentración se encuentra en las regiones del extremo norte y extremo sur del país, con porcentajes menores al 2%.

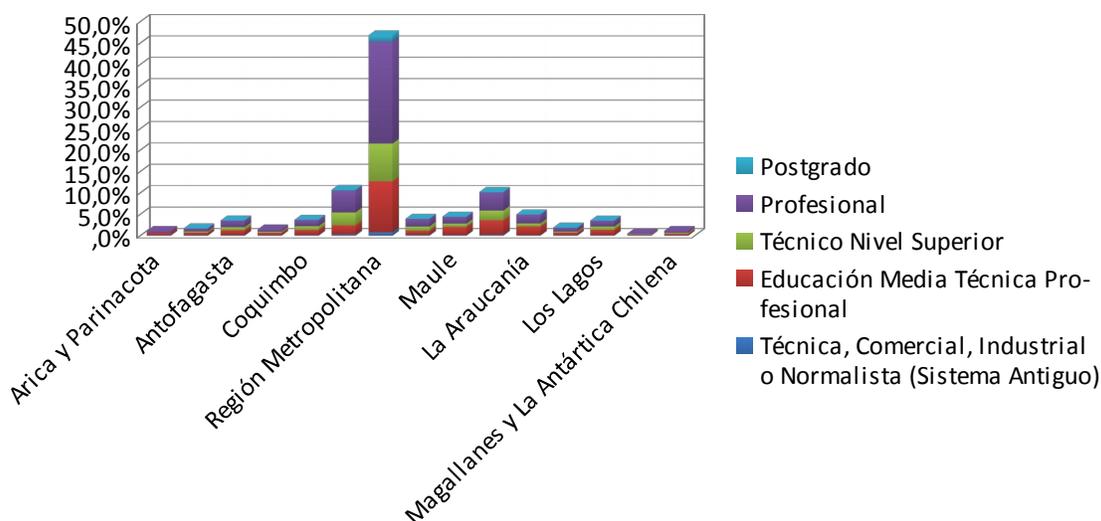


Figura 3: Distribución de técnicos y profesionales por regiones (2011)

Fuente: Hasbún (2014), en base a los datos de CASEN 2011

Por fuga (o “brain drain”) de Capital Humano entendemos aquí la migración del talento académico desde comunas a capitales regionales, a la capital nacional y al extranjero, fenómeno que en Chile ya se observa a precoz edad de los estudiantes, como lo refleja al alto porcentaje de estudiantes secundarios de alto rendimiento que deciden realizar sus estudios en la capital.

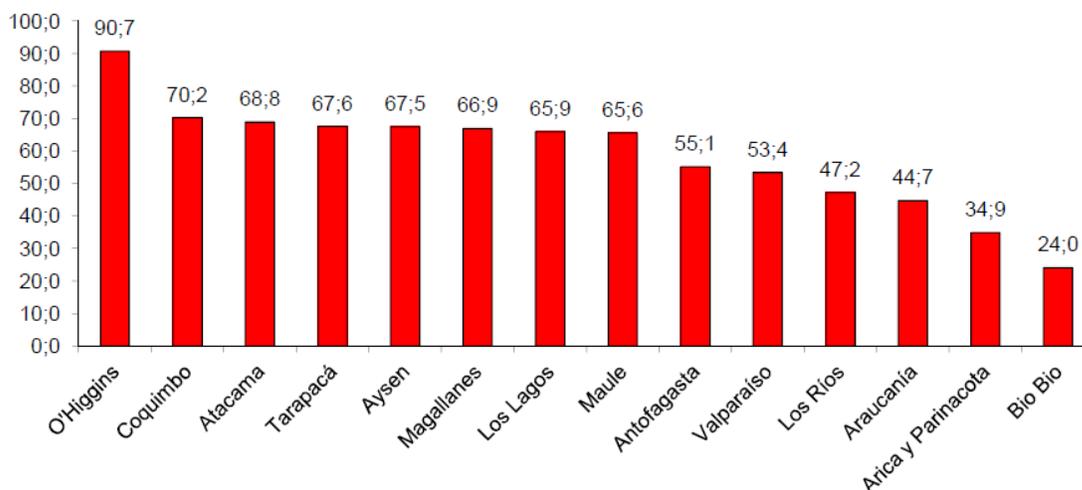


Figura 4: Porcentaje de mejores puntajes Prueba Selección Universitaria (PSU) regionales que postulan a Universidades del Consejo de Rectores con sede principal en la Región Metropolitana (cohortes 2006, 2010 y 2011)

Fuente: “Más Talentos para el Desarrollo Regional” IDER-UFRO (2011). En Valdivieso, Ayala & Curaqueo (2011).

Como puede observarse en la figura 4, 10 de las 14 regiones presentan porcentajes superiores al 50% de sus mejores puntajes PSU regionales postulando a universidades del Consejo de Rectores con sede principal en la Región Metropolitana. Ello demuestra que en Chile los más talentosos de las regiones emigran mayoritariamente en forma temprana a la Región Metropolitana en búsqueda de mejores oportunidades de formación. En cambio, una vez concluido su programa de estudio su retorno a las regiones es menor al deseable y se incrementa luego con posterioridad al proceso de formación profesional, debido a mejores oportunidades laborales de la capital.

Lo anterior se agrava con la gran cantidad de chilenos calificados que anualmente emigran hacia el extranjero en búsqueda de mejores oportunidades tanto de estudio como laborales, como lo demuestra, entre otros, un estudio del Ministerio de Relaciones Exteriores e INE (2005), y lo ratifica posteriormente la tesis de Magister de Beatriz Hasbún (2014), que midió el interés de Capital Humano Calificado chileno residente en diferentes países del extranjero para retornar a Chile y radicarse en regiones, como base para la construcción de una política pública de retorno al país e inserción regional.

4.3. La experiencia internacional comparada: la guerra por los “Talentos”

Desde luego no se trata de copiar la experiencia de otros países, pero sí conocerlas y aprender de ellas con el fin de aplicar o adecuar aquellas más pertinentes a nuestra realidad. Un estudio realizado el año 2011 por el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera para la SUBDERE, que se entregó bajo el título “Más Talentos para el Desarrollo

Regional”, aporta antecedentes muy valiosos sobre el particular, que se pueden resumir como sigue:

- a) A nivel global, se ha venido consolidando la convicción de que la disponibilidad de un stock (masa crítica) de Capital Humano Calificado es el factor más determinante para alcanzar niveles significativos y sostenidos de desarrollo.
- b) El escenario mundial actual ha llegado a configurarse por economías dinámicas con altos stocks de Capital Humano Calificado, y economías deprimidas con bajo stock de Capital Humano Calificado. Para su futuro sustentable, los territorios atrasados “deben implementar agresivas estrategias de atracción y retención de talentos”. (Florida, R. en Christensen, 2007).
- c) Entre los países desarrollados existe una verdadera “guerra” por los talentos, reconocidos como el principal factor de su desarrollo.
- d) Diversos Estados (en su mayoría descentralizados: Canadá, Ohio, Milwaukee, Escocia, Países Bajos, Israel, e incluso Argentina, Ecuador, Honduras):
 - difunden y promueven a su territorio;
 - facilitan la conexión entre instituciones y empresas con profesionales altamente calificados (locales o extranjeros), generando redes de colaboración;
 - subvencionan la contratación de profesionales talentosos en territorios con bajo stock de Capital Humano Calificado.
- e) generan una cultura local atractiva para profesionales altamente calificados (Florida, R. en Christensen, 2007).

4.4. Interés de Talentos Calificados de trasladarse y ejercer en regiones

Uno de los objetivos del citado estudio del IDER (2011) era medir la demanda por vivir y trabajar en regiones, lo cual se realizó mediante una encuesta a las bases de datos de los egresados de programas de profesionales muy diferentes, pero que tienen en común pertenecer a grupos que destacan por su espíritu de servicio y calificación profesional, como son: Programa Servicio País, Becas Chile, Programa de Capital Humano Avanzado de Conicyt y Programa de Jóvenes al Servicio de Chile.

Como se muestra en la Figura 5, el resultado más destacado obtenido en esta encuesta es que entre un 73 y 91% de los encuestados residentes en la capital manifestaron un interés de vivir y trabajar en regiones, en tanto entre el 59 y 75% de los que viven en regiones no tienen interés de trasladarse a Santiago.

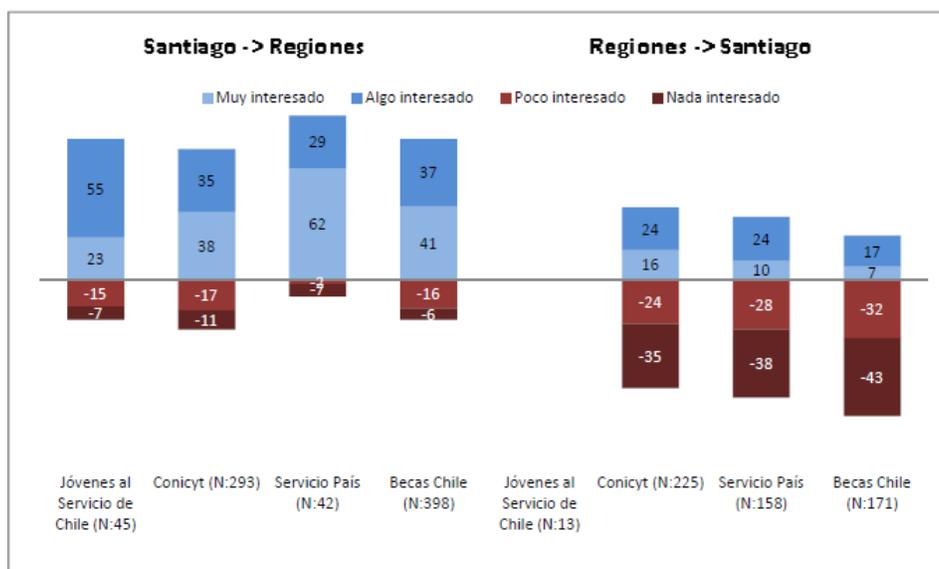


Figura 5: Interés por vivir en regiones (2011)

Fuente: “Más Talentos para el Desarrollo Regional” IDER-UFRO (2011)

Entre las razones mencionadas para migrar de Santiago a regiones, las de mayor peso son las relacionadas a la naturaleza y la vida familiar. Al contrario, dichas categorías no son relevantes para los profesionales de regiones que consideran migrar hacia Santiago, los cuáles señalan como razones principales la proyección laboral y las oportunidades culturales y de diversión. Concluye el estudio que existe una valoración positiva por la calidad de vida a la que se puede acceder en regiones, asociado a atributos tales como la naturaleza, la familia y el tiempo libre.

4.5. Creación de Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano Calificado.

En el citado estudio, se propone un conjunto de incentivos para atraer y retener Capital Humano Calificado para el desarrollo de las comunas y regiones, cuya puesta en práctica no requiriese de ley. Esta propuesta se recoge y amplía en el Informe Final (octubre 2014) de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, la que propone, precisamente, la creación de “Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano Calificado”, los que entre otros contemplan un conjunto de incentivos, diferenciados según territorios, para atraer, retener, formar y reconvertir Capital Humano Calificado (técnicos, profesionales, postgraduados) para aportar a sus respectivas iniciativas de desarrollo. Cabe destacar que esta propuesta además ha sido seleccionada por la Comisión Presidencial como una de las 10 Medidas Estratégicas de carácter “Esencial”, la que desde entonces está a la espera de ser diseñada y puesto en práctica con la prontitud, profundidad y detalles operativos requeridos para sus primeras etapas de implementación. En la práctica, ello implica formular y poner en marcha una política pública de fortalecimiento del Capital Humano Calificado para el desarrollo de las comunas y regiones, a ser implementada de forma gradual y progresiva en comunas y regiones piloto, como un componente estratégico indispensable para el buen avance del proceso de descentralización y desarrollo territorial iniciado por el gobierno de la Presidenta Bachelet.

Considerando las restricciones presupuestarias que afectan a toda iniciativa nueva, más aún en la coyuntura compleja por la que atraviesa la economía del país, se propone que la implementación de este Sistema Regional de Gestión de Capital Humano Calificado (Talentos) se realice en forma gradual y progresiva, en dos planos:

- a) gradualidad en territorios, con una implementación que debiera extenderse hacia un número creciente de comunas y regiones.
- b) gradualidad de beneficiarios, con una cobertura progresiva de técnicos, profesionales y postgraduados por comuna o región, según sus respectivas necesidades específicas, y de los costos asociados al otorgamiento de dichos beneficios.

Como criterios de ejecución se propone que, en todo lo que sea posible, privilegiar el nivel local sobre el regional; buscar la complementariedad con otros programas afines, gestionar un financiamiento compartido (nivel local, regional, nacional; público y privado); y seleccionar, para la primera etapa, algunas comunas y regiones piloto, combinando criterios de distribución geográfica; de regiones piloto de descentralización de fomento productivo (Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos), y, ciertamente, de comunas definidas como de “Zonas Rezagadas”, sobreposición de criterios que podría dar lugar a experiencias piloto en comunas del Valle de Itata (Ñuble) y de la Provincia del Ranco (Los Ríos).

Lo que reocupa a todos quienes hemos participado de estos estudios previos y han integrado la citada Comisión Asesora Presidencial, es que no obstante el hecho que esta medida tan estratégica estar formalmente comprometida en los programas de gobierno tanto del exPresidente Piñera como del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, de haberse luego reforzado y destacado como una de las 10 Medidas Estratégicas de carácter “esencial” en el Informe de la Comisión Asesora Presidencial, y ser además una de las dos medidas más demandadas por los participantes de los 16 Diálogos Regionales realizados por dicha Comisión, esta medida tan necesaria y reiteradamente comprometida, hasta la fecha no haya logrado la convicción, capacidad coordinada de gestión, ni los recursos requeridos para instalarse en la agenda e iniciar su gradual puesta en práctica.

5. Producción de Conocimiento pertinente al desarrollo de los territorios.

5.1. Fortalecimiento de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo regional.

Como ya se ha planteado en secciones precedentes, el propósito de lograr en Chile un desarrollo humano y económico más equilibrado a lo largo de todo el territorio nacional, supone, necesariamente, reducir en forma sostenida las aún muy severas desigualdades tanto sociales como territoriales del país. Estando, como estamos, insertos en la sociedad del conocimiento, ello supone también, desarrollar capacidades descentralizadas y autónomas para generar conocimiento científico y tecnológico propio, así como de innovación, pertinentes a la diferenciada realidad natural, social y productiva de cada región.

Las carencias para acercarse a dicho propósito identificadas en el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014) se pueden reordenar, actualizar y resumir como sigue:

A nivel nacional: el actual sistema nacional de Ciencia y Tecnología está fuertemente concentrado territorialmente en la Región Metropolitana de Santiago, y funcionalmente distribuido entre dos o tres instituciones de educación superior. No obstante que desde el año 1990 los fondos destinados por el país a esta función se han cuadruplicado, la productividad no ha ido a la par.

A nivel de regiones:

- Falta de instrumentos pertinentes de las instituciones públicas de apoyo a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación acordes a los lineamientos de los gobiernos regionales.
 - Falta de coordinación y de sinergias en la acción regional de las instituciones públicas que apoyan el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, como también entre éstas y el sector privado, y entre las propias entidades privadas.
 - Falta de instrumentos que incentiven al sector privado a invertir en Ciencia, Tecnología e Innovación en regiones.
 - Falta de mecanismos que permitan asegurar en el largo plazo un financiamiento de base para el funcionamiento de centros regionales de investigación científica y tecnológica en las áreas definidas en cada región como estratégicas para su desarrollo.

La consecuencia es que el país está perdiendo energía disponible para esta función tan estratégica, en gran medida dada la baja participación de las regiones, cuya capacidad de generar conocimiento pertinente a su realidad y estrategias de desarrollo debe fortalecerse en forma sostenida y significativa.

Con tal finalidad, la citada Comisión Presidencial propone crear una institucionalidad regional descentralizada, y autónoma, dependiente del Gobierno Regional, de las siguientes características:

- instancia político-técnica para el desarrollo de políticas y programas regionales en materia de CTI, así como de apoyo a la evaluación y seguimiento de los proyectos que se financian directamente, siguiendo las mejores prácticas que actualmente utilizan CONICYT y otras agencias.
- facultades y recursos autónomos, provenientes del erario público (nacional, regional) y de todos los fondos e instrumentos de aplicación regional relacionados a CTI; que actualmente se encuentran contemplados en glosas (dispersas) de instituciones tales como Ministerio de Educación, CONICYT, SUBDERE, Gobiernos Regionales, CORFO, INNOVA y similares. (En particular deberá asegurar el financiamiento basal permanente de los actuales centros regionales de investigación y desarrollo.
- dotada de los instrumentos adecuados, en concordancia con las herramientas de planificación territorial propios de cada región (políticas regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación; estrategias regionales de Innovación pre existentes).
- sujeta a los instrumentos de planificación regional del Gobierno Regional (Estrategia Regional de Desarrollo, Políticas Regionales, futuro Plan Regional de Ordenamiento Territorial).
- con un Cuerpo Colegiado (Consejo) integrado por representantes del sector público, privado y académico (y étnico según corresponda), relacionados a las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, acorde a las realidades y desafíos del desarrollo de cada región.
- con un Director Regional, seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública (a propuesta del Intendente y con la aprobación de 3/5 de los miembros del Consejo Regional).

5.2. Centros de Pensamiento Estratégico Territorial (CPET).¹⁵

Pensar las regiones desde el propio territorio es una fuerte demanda expresada por las comunidades regionales durante los Diálogos 2014 de la Comisión Asesora Presidencial y una necesidad indispensable de la descentralización, tanto política (que entrega a la ciudadanía regional la responsabilidad de elegir a sus propias autoridades), como administrativa (que traspasa funciones más complejas al territorio, tales como diseño y evaluación) y fiscal (que permite la asignación regional autónoma de nuevos recursos).

Sin embargo, las capacidades territoriales son hoy insuficientes para alcanzar una buena gobernanza del desarrollo a nivel de los territorios subnacionales (impidiendo cumplir adecuadamente con un programa de gobierno y con las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial), especialmente aquellas referidas a pensamiento estratégico, las que en algunas regiones son escasas y en otras se encuentran dispersas. Para abordar los desafíos de la descentralización y aprovechar ésta para su desarrollo endógeno, equitativo y sustentable (la “buena descentralización”, desde abajo), las regiones requieren conformar una masa crítica calificada para pensar y poner en marcha su propio desarrollo de largo plazo. En la concepción de Boisier (2003), los Centros de Pensamiento Estratégico Territorial, en adelante CPET, contribuyen a generar la “sinergia cognitiva” que activa la emergencia sistémica del desarrollo territorial.

Así, estos centros deben llegar a ser un instrumento de la gobernanza del desarrollo regional, en cuanto generan conocimiento pertinente tanto para la toma de decisiones como para una democracia deliberativa, trabajando con evidencias científicas y preferencias ciudadanas. Por ello, para la Comisión Asesora Presidencial, los CPET no deben ser un instrumento del *gobierno regional* sino *de la sociedad regional*, ya que su función es apoyar con conocimiento estratégico la toma de decisiones al interior de una gobernanza territorial del desarrollo y así fortalecer a la sociedad regional en su conjunto.

En particular, estos centros de políticas públicas regionales cumplirán un rol clave para:

- a) mejorar la eficiencia y pertinencia de la política pública y la inversión a nivel regional, aportando evidencias científicas, capacidad analítica, conocimiento de experiencias e información sobre preferencias ciudadanas;
- b) generar espacios de encuentro, diálogo y cooperación (“conversaciones sociales”) entre los agentes territoriales del desarrollo;
- c) ayudar a la construcción de visiones regionales del desarrollo, consensuadas, profundizadas y actualizadas, que fundamenten un proyecto político regional;
- d) transformarse en interlocutores calificados de la región en materias estratégicas frente a las instancias nacionales de toma de decisiones.
- e) articular y difundir el conocimiento científico y tecnológico pertinente que se genera en la región por parte de sus universidades;

¹⁵ Esta sección ha sido aportada por Patricio Vergara Rojas, sociólogo y doctor en desarrollo económico y Primer Vicepresidente de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.

- f) contribuir a crear de una nueva cultura regional por el desarrollo y la descentralización, basada en la cooperación, la identidad, la participación y la responsabilidad territorial;
- g) catalizar procesos de interés común a las regiones mediante la cooperación en red con otros centros similares en el país y con los centros científicos y tecnológicos regionales y nacionales.
- h) contribuir a la formación y capacitación de nuevos agentes de desarrollo y líderes regionales, bajo un enfoque territorial del desarrollo y una ética del bien común.

Con tal finalidad, en lo formal los CPET están concebidos como una institución con estatuto legal de Corporación o Fundación que congrega la coordinación y la cooperación público-privada-académica regional. De tal forma que no se trata de una empresa consultora que ejecute proyectos específicos ni estudios de corto plazo, ni tampoco de un ente universitario que se oriente a la producción académica¹⁶, o de una instancia del gobierno regional que tome decisiones. Y por cierto, tampoco se trata de la filial de algún Centro de Pensamiento nacional o internacional.

Es importante reconocer que en las últimas dos décadas varias universidades regionales han realizado una importante contribución al conocimiento económico y social de sus regiones al crear centros de estudios regionales: Universidad del Biobío (CEUR), Católica del Norte (IDEAR y IPP), de La Frontera (IDER), de Los Lagos (CEDER). Todos ellos se encuentran en operación pero poseen claros límites financieros para su acción y el sistema de incentivos académicos los obliga a la producción temática por lo que su aporte al desarrollo de más largo plazo de sus respectivas regiones es inevitablemente acotado y discontinuo¹⁷.

Por su parte, dos gobiernos regionales en distintos momentos y bajo fórmulas institucionales también diversas, han intentado crear instituciones del conocimiento orientadas a apoyar explícitamente el desarrollo territorial (CER en Valparaíso y CIPTAR en Tarapacá), las que no consiguieron sustentarse dado los cambios en el sistema de autoridades regionales y las prioridades políticas de los respectivos financistas e instituciones de apoyo.

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional entendió la naturaleza del desafío de crear estos *Think Tanks* Territoriales en el actual contexto y en una visión de largo plazo. Por ello concluyó que es esencial que sea principalmente el Estado nacional quien provea de los mecanismos y recursos para financiar y respaldar políticamente esta función clave para el desarrollo regional.

Se trata así de contribuir a garantizar la independencia, el pluralismo y la orientación al bienestar de la comunidad regional y a “blindar” a estas instituciones de las prácticas clientelares que caracterizan la práctica política nacional y regional. La experiencia internacional del desarrollo muestra precisamente que los procesos de democratización y de cambio institucional destinados a

16 Aunque la labor que allí desempeñen sus investigadores pueda contribuir a su carrera académica y dé lugar a la publicación de artículos científicos.

17 Ver Vergara, Patricio (Editor) : “Centros de Pensamiento Estratégico Territorial: Instrumentos de la gobernanza regional en Chile”, realizado en 2010 por la Red DETE-ALC y financiado por SUBDERE.

alcanzar instituciones más inclusivas y eficientes para el desarrollo enfrentan fuertes resistencias de las elites nacionales y territoriales¹⁸.

De esta forma la Comisión Asesora Presidencial propuso al gobierno nacional en octubre de 2014:

- a) la creación de un Fondo nacional para la gestación y fortalecimiento de estos centros de Pensamiento Estratégico; e
- b) Incentivos regionales y nacionales para que el sistema universitario estatal regional cree estos Centros.

A partir de allí la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado propuso a SUBDERE un proyecto para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos. Dado la mínima respuesta de dicha Subsecretaría, esta Fundación ha puesto en marcha un programa de *Observatorio de la Descentralización y el Desarrollo Regional*, llamado a cumplir, entre varios otros, una parte de las funciones de estos *Think Tanks* territoriales.

5.3. Participación de las Universidades Regionales en las iniciativas regionales de CTI y CEPET.¹⁹

Las Universidades Regionales, tanto las “tradicionales”²⁰ como las “derivadas”²¹ desde hace más de una década y media cooperan entre ellas en la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) con una declarada orientación de aporte al desarrollo de sus regiones desde sus respectivas realidades singulares. Una revisión de la Misión que dichas Universidades incorporan en sus planes de desarrollo muestra su compromiso explícito con el progreso de su respectivo entorno, debiendo asumir al desarrollo regional en una de sus principales fuentes de legitimidad.

Sin embargo, hasta ahora parte importante de las actividades de las universidades regionales (docencia, investigación, extensión) no posee un sistema de incentivos que permita cooperar eficazmente con los sistemas productivos, los gobiernos locales y regionales y en general la sociedad de su región, lo que limita su contribución a la generación de *bienes públicos regionales*. En cambio, como lo postula la OCDE (2007), las instituciones de educación superior en regiones son piezas claves para impulsar el desarrollo de los territorios, porque tienen los recursos humanos calificados y su misión es la formación de personas (profesionales y técnicos), crear conocimiento

¹⁸ Ver, entre otros, Tendler (1997), Rodrik (2004), Evans (2005), North (2007) y Acemoglu y Robinson (2013).

¹⁹ A semejanza de la anterior, esta sección también ha sido aportada por Patricio Vergara Rojas, sociólogo y doctor en desarrollo económico y Primer Vicepresidente de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.

²⁰ Creadas hace más de medio siglo por iniciativa de las comunidades regionales de Concepción (Universidad de Concepción, 1919), Valparaíso (Universidad Católica de Valparaíso, 1926, y Universidad Técnica Federico Santa María, 1928), Valdivia (Universidad Austral de Chile, 1954) y Antofagasta (Universidad Católica del Norte, 1956), sea bajo iniciativa y liderazgo de la masonería, de la iglesia católica o de visionarios líderes y mecenas regionales.

²¹ Creadas a partir de 1981, fundamentalmente mediante la fusión regional de las respectivas sedes de la Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado.

avanzado, además de realizar extensión de todo su esfuerzo, de manera que es de alto impacto el adoptar las medidas que modifiquen ese entorno institucional en la dirección de una mayor interacción universidades-territorio.

Esta cooperación de las universidades regionales tiene, al menos, dos grandes áreas: las relacionadas con las políticas públicas regionales y las referidas al desarrollo científico y tecnológico. En ambas, el rol esencial de las universidades es generar procesos de innovación (social o productiva), es decir, nuevas formas de hacer que las cosas sean más eficientes, inclusivas y sustentables, contribuyendo a despertar las economías ocultas en el territorio y aprovechar sus potencialidades. En particular, las universidades del Estado, deberían ejercer por mandato un rol estratégico tanto en la generación de la sinergia del desarrollo (pensamiento estratégico regional y políticas públicas), como en el fortalecimiento de redes para la gestión del conocimiento y la inteligencia aplicada al desarrollo regional.

En el plano de las políticas públicas se trata de poner a disposición de estas entidades de educación superior mecanismos para hacer efectivo su aporte en generar conocimiento pertinente a las vocaciones y desafíos del desarrollo de cada región, a la vez que contribuir a la formación de cuadros profesionales y líderes comprometidos con el territorio y servir de espacio de articulación de los actores del desarrollo regional.

En tal sentido la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional propuso que las universidades regionales interesadas en crear Centros de Políticas Públicas Regionales financiados por el Fondo Nacional de los CPET, puedan utilizar como contraparte sus aportes basales en Vinculación con el Medio y una cierta fracción de recursos provenientes del Gobierno Regional. La Comisión también expresó la necesidad de que las universidades regionales establezcan mecanismos de acreditación de las actividades de los académicos que pasen a formar parte de estos Centros de Pensamiento, de manera que ellos se incentiven y no vean alterada su carrera académica. Asimismo estimó importante que estos centros cooperen en red para sistematizar sus respectivas experiencias y para producir conocimiento y pensamiento estratégico territorial de carácter regional y nacional, especialmente para apoyar desde una perspectiva ciudadana el proceso de descentralización y de desarrollo regional del país.

Los Diálogos Regionales realizados por la misma Comisión permitieron recoger el anhelo ciudadano para que las instituciones de educación superior de regiones transiten desde el modelo tradicional “centrado en lo interno” hacia un paradigma de institución interactiva que permita a) revalorizar el espacio local y regional del desarrollo; b) construir conocimiento desde y para los territorios, en un proceso horizontal y bidireccional de mutuo beneficio con los actores públicos, privados y sociales del respectivo entorno regional; y c) fortalecer un ambiente de confianzas recíprocas y de rendición de cuentas.

Por último, la Comisión Asesora Presidencial también recomendó introducir incentivos correctivos en materia de donaciones, que mejoren la infraestructura e investigación en las instituciones de educación superior regionales, ya que en la actualidad dichas donaciones se concentran en muy pocas instituciones radicadas en la Región Metropolitana de Santiago.

6. Vinculación con el Medio: hacia una simbiosis permanente con el entorno

6.1. Universidad-Sociedad: una relación en riesgo de obsolescencia

La sociedad del siglo 21 se encuentra en un proceso de cambios cada vez más veloces y complejos, con irrupción de nuevos conocimientos, oportunidades y demandas, tanto sociales como económicas y políticas. Si las universidades, y ciertamente también las universidades regionales, como instituciones esenciales de la sociedad, no somos capaces de reaccionar a tiempo, de adaptarnos, y, deseablemente, de anticiparse a dichos cambios y contribuir a su sentido y contenido, vamos a perder vigencia, quedar obsoletos y ser sustituidas por otros tipo de instituciones, capaces de reaccionar y responder en forma más adecuada y oportuna. Por lo tanto, tal vez sin darnos cuenta aún, estamos enfrentando un problema vital para nuestro futuro como institución.

6.2. El Desafío: recuperar vigencia, reconstruir confianzas

Es tiempo de repensar nuestra formas tradicionales de relacionarnos con la sociedad en la que estamos insertos y a cuyo desarrollo y futuro nos debemos. Será la única forma de recuperar vigencia y de reconstruir las confianzas entre las partes. Entre otros, ello pasa por sustituir, o a lo menos complementar, nuestra forma tradicional de ordenamiento del conocimiento -lineal y cartesiano, en disciplinas, departamentos, carreras y facultades, con sus rigideces propias de compartimentos estanco y feudos de poder-, por un ordenamiento e integración más de tipo multi, inter y transdisciplinario, con visión y aproximación sistémica, que nos permita pensar y proponer respuestas pertinentes, aportar a la comprensión y solución de problemas complejos, e interactuar y conectarnos con más propiedad con los principales actores de nuestro entorno.

6.3. El cambio de paradigma: de “torre de marfil” a universidad interactiva

La academia tradicional frecuentemente está distante y desfasada de la realidad del medio natural, social y productivo que la rodea. En la actitud de muchos académicos todavía se observa una actitud elitista, cerrada, de espalda e indiferente a las necesidades, oportunidades y capacidades existentes entre los actores de su entorno. Es el modelo de Universidad “torre de marfil” el que pareciera estar instalado todavía en la tradición, el sentir profundo, la normativa y frecuente actitud de una parte de nuestra academia.

Por su parte, en la comunidad externa a las aulas y laboratorios de nuestra educación superior, hay mucha información, conocimiento, experiencia y sapiencia, que la academia tradicional subutiliza, ignora o incluso desdeña, distancia que significa, tanto para la universidad como para la sociedad, prescindir de una fuente muy valiosa de insumos, insustituible para retroalimentar la calidad y pertinencia de su quehacer de docencia e investigación.

Visto así, el cambio esencial de paradigma que se propone para la forma de relacionar a la universidad con su entorno, consiste en:

- sustituir el enfoque tradicional de construcción y transmisión del conocimiento, predominantemente unidireccional y vertical, centrado en la inspiración y oferta de la academia,
- por uno basado en la interacción fecunda, horizontal y bidireccional, de mutuo beneficio, entre los actores universitarios y las oportunidades de desarrollo, aspiraciones, demandas y

problemas de los principales actores del entorno, de sus comunidades, territorios, instituciones y personas.

6.4. Universidad-Comunidad: una conexión permanente, con valor compartido:

Para esta reflexión y de su puesta en práctica, es mucho lo que podemos aprender del orden natural: sea a nivel de macrocosmos, de microcosmos o de cualquier nivel intermedio, todo nuestro orden natural se organiza en sistemas con conexiones interactivas en red, dinámicas y permanentemente adaptativas.

También es mucho lo que podemos aprender de quienes han pensado sobre una nueva relación entre la Universidad y la Sociedad. Para los fines de este artículo, citaremos solo a dos de los notables:

- El profesor Harold T. Shapiro (ex presidente de las Universidades de Princeton y de Harvard), en su libro *A larger sense of Purpose: Higher Education and Society* (2005), plantea que la Universidad debe mantener un doble rol respecto de la Sociedad: 1. Servidor; y 2. Crítico exigente; y que para poder cumplir ese rol, y a las necesidades de en una sociedad en permanente cambio, la Universidad debe mantenerse conectada y en permanente diálogo con la sociedad.
- los economistas Michael Porter y Mark Kramer (Harvard Business Review, ene-feb. 2011), llaman a crear “Valor Compartido” entre empresas y la comunidad en la que están insertas, relación de “gana-gana” que promueve la competitividad de una empresa con el simultáneo avance de las condiciones socioeconómicas de las comunidades en las que opera. La misma ética y lógica de relaciones desde luego también es aplicable a todo tipo de instituciones, incluidas las universidades, y particularmente las universidades regionales, cuyo desafío consiste, precisamente, en estar permanentemente conectadas con la comunidad en la que están insertas, generando conocimiento y beneficios compartidos, con actores relevantes de su medio, pertinentes a las áreas de su especial competencia e interés, asumidos como aliados y socios, en torno a intereses comunes.

6.5. ¿Qué entendemos por Vinculación con el Medio?

6.5.1. La nueva Misión

La Vinculación con el Medio es una función esencial de las universidades de ubicación, vocación y compromiso regional, expresión substantiva de su responsabilidad social, e integrada transversalmente al conjunto de las funciones institucionales. Su propósito es contribuir al desarrollo integral con equidad y sustentable de las personas, instituciones y territorios de su respectiva región y de Chile, a través de dos roles fundamentales:

1. Interactuar de un modo significativo y permanente, en forma horizontal y bidireccional, en espacios institucionales permanentes y con responsabilidades y beneficios compartidos, con los principales actores públicos, privados y sociales de su correspondiente entorno local, regional, nacional o internacional.
2. Contribuir al sentido, enriquecer y retroalimentar la calidad y pertinencia de las actividades de docencia e investigación de la Universidad, relacionadas a su respectivo ámbito temático.

6.5.2. Componentes de Interacción

En el marco de la anterior misión y para realizar actividades de Vinculación con el Medio asumidas como función esencial de la Universidad Regional, a modo de propuesta podemos distinguir diferentes componentes, planos, formas o modos de acción, como son:

- a) Vinculación Académica
- b) Vinculación Cultural y Artística
- c) Vinculación Deportiva
- d) Investigación aplicada
- e) Innovación y transferencia tecnológica
- f) Proyectos de título y tesis de pre y postgrado relacionados expresamente a actividades de Vinculación.
- g) Educación continua

6.5.3. Campos y Niveles de Interacción

Entre los principales campos y espacios territoriales de interacción con el entorno, en los que de conformidad con su Proyecto Institucional de Vinculación la universidad define realizar determinadas actividades, podemos distinguir:

- a) Campos:
 - El Estado y sus instituciones: Municipios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales, Gobierno Central (Ministerios, Subsecretarías, Servicios); Congreso Nacional; Poder Judicial, etc.
 - Empresas: pequeñas, medianas, grandes, y sus organizaciones locales, regionales, nacionales.
 - Sociedad Civil: y sus instituciones (organizaciones sociales, gremiales, culturales, deportivas, etc.).
- b) Niveles: escalas o espacios territoriales: micro-local; meso-regional; nacional; internacional.

6.5.4. Requisitos Básicos

Para ser reconocida, evaluada y financiada como función esencial de la universidad por parte de la sociedad (a través del Estado), de los actores del entorno y de la propia institución, la Vinculación con el Medio debe cumplir con un conjunto de requisitos básicos, como son:

1. Bidireccionalidad: significa construir las actividades de Vinculación a partir de las demandas y las oportunidades de desarrollo de los actores del entorno²², en espacios institucionales de interacción compartidos y permanentes²³.
2. Retroalimentación con Docencia e Investigación: significa organizar las actividades de Vinculación de un modo tal que su desarrollo y resultados ejerzan una retroalimentación positiva y verificable sobre la calidad y pertinencia de las actividades de docencia e investigación en el ámbito temático que les es propio.

22 Más que a partir de las inspiraciones de los académicos de la Universidad, frecuentemente desfasadas y poco conectadas con la realidad natural, social o productiva de su entorno local y regional.

23 Directorios, Consejos, Comités, Mesas, Núcleos, otros

3. Reconocimiento Institucional Explícito: significa una validación institucional formal de la Vinculación con el Medio como función esencial, indispensable para el cabal cumplimiento de su misión de servir, con aportes y beneficios compartidos, a su propio desarrollo y al de la sociedad en la que está inserta.
4. Proyecto Estratégico Institucional: significa formular participativamente y aprobar un Proyecto Institucional de Vinculación con el Medio que defina y priorice aquellos campos, áreas del conocimiento o programas de interacción con su entorno estratégicamente más relevantes para el mejor cumplimiento de su visión y misión institucional²⁴. Dicho proyecto precisará las políticas, metas e impactos esperados, las instancias, recursos e instrumentos que la institución establece para la interacción, de mutuo beneficio, entre dichos campos y los actores del entorno, así como para la retroalimentación y el mejoramiento continuo de la calidad y pertinencia de las actividades de docencia e investigación relacionadas a dichos campos. Asimismo, implica incorporar como aliados e interlocutores permanentes, a grupos de interés²⁵ relacionados a los campos, áreas del conocimiento o programas definidos como prioritarios para su Vinculación con el Medio, facultándolos para participar activamente en la definición de sus respectivas políticas, instrumentos, evaluación de impactos, compartiendo sus responsabilidades, aportes y beneficios.
5. Rendición de Cuentas: significa reconocer en la sociedad y en el respectivo entorno local y regional, a un valor e interés anterior y superior al de la propia institución, a cuya confianza, bienestar y aporte de recursos debe responder con un esfuerzo continuo de calidad y pertinencia, verificable en todas sus funciones, en particular en aquellas actividades dirigidas a interactuar con su respectivo medio relevante.
6. Financiamiento Estable y Diferenciado: implica asegurar un financiamiento estable de las actividades de Vinculación priorizadas por la institución e instituir instrumentos de financiamiento (público, privado, institucional o compartido), de las actividades de Vinculación, diferenciado según sea la naturaleza, el interés y los beneficios generados por éstas. Asimismo, requiere que el Estado (a través del Ministerio de Educación y los otros organismos, normas en instrumentos públicos relacionados), reconozca formalmente a la Vinculación con el Medio como Misión Esencial -y no subalterna- de la Educación Superior de Chile, y en particular de las instituciones de ubicación y compromiso regional, y contribuya al financiamiento de dichas actividades, especialmente de aquellas de interés público.

6.5.5. ¿Qué no entendemos como Vinculación con el Medio?

Así como es bueno ir creando claridad respecto de lo que podemos reconocer, desarrollar, evaluar y financiar como actividades de Vinculación con el Medio, también resulta aconsejable, a lo menos en términos indicativos, proponer lo que no corresponde entender ni practicar como esta función esencial de la Educación Superior del país, y particularmente la de regiones.

- a) Como criterio general -consistente con el punto anterior-, no debiera reconocerse como Vinculación con el Medio, aquella actividad que no cumpla con uno o más de los requisitos básicos enunciados precedentemente.
- b) Además, tampoco corresponde validar actividades tales como:

24 Más que una mera sumatoria de actividades diversas y dispersas.

25 “stakeholders”

- Cooperación académica entre pares (relacionados a instituciones y programas de nivel regional, nacional o internacional), más que con actores del respectivo entorno, a menos que dicha cooperación se refiera explícitamente a actividades de Vinculación con el Medio.
- Participación en actividades del Sistema Nacional de Acreditación.
- Marketing Institucional (de la oferta docente, de programas académicos, etc.).
- Venta de servicios y productos (salvo que formalmente sean parte integrante de una actividad de Vinculación con el Medio que cumpla todos los requisitos básicos enunciados en el anterior punto 5.3.2.).
- Otras, a identificar por la propia institución, y con referencia a los mismos requisitos básicos.

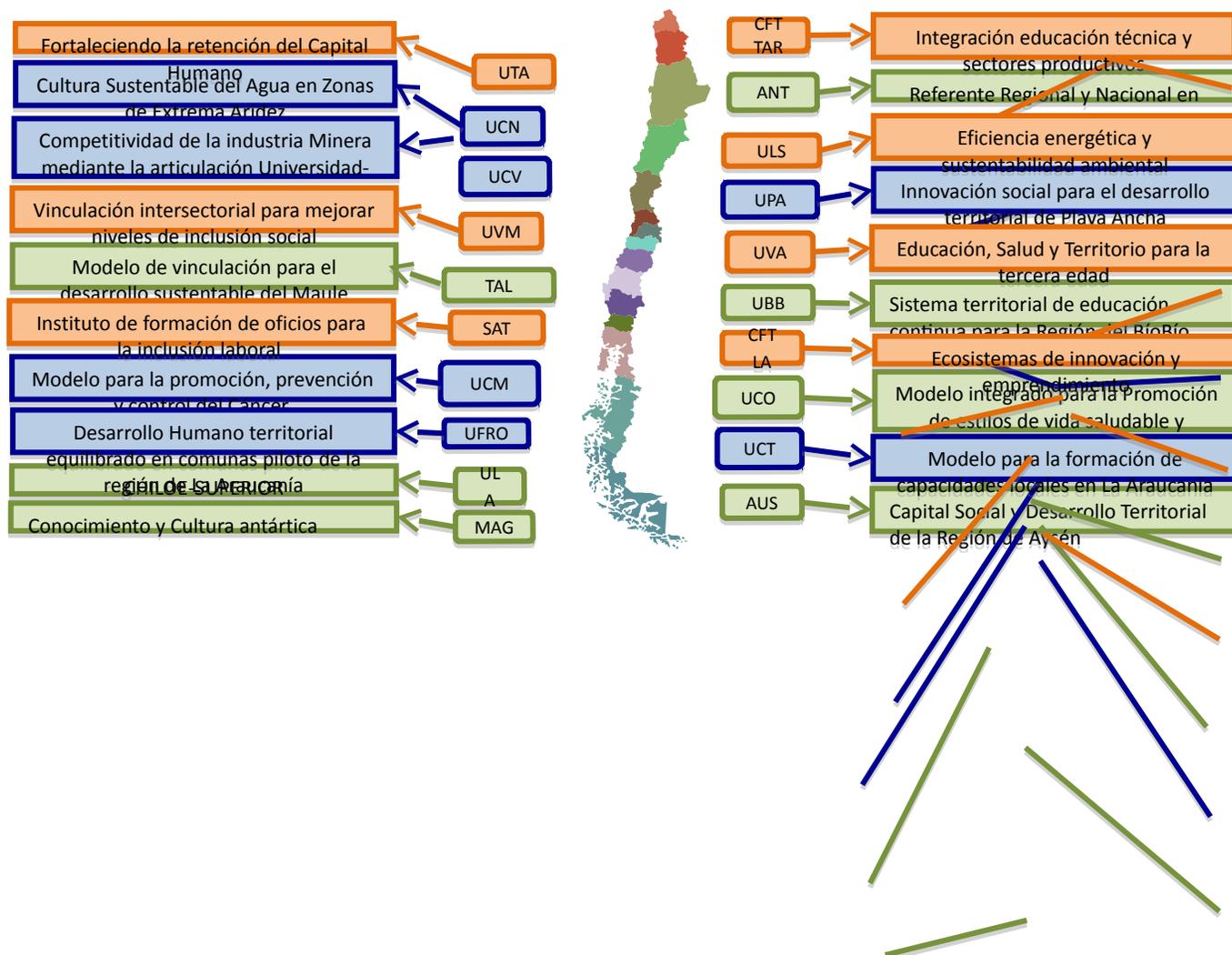
6.6. El buen ejemplo: los Convenios de Desempeño Regionales.

Durante años, y ante las autoridades de diferentes gobiernos, los rectores de las Universidades Regionales, plantearon, infructuosamente, la necesidad de crear un fondo especial y competitivo para el desarrollo de las instituciones de educación superior de regiones. Más que dichas bien fundadas y pacientes gestiones, o las eternas promesas preelectorales de descentralización, finalmente fue la presión ejercida por dirigentes de la CONFECH, con varios muy activos dirigentes de federaciones de estudiantes de universidades de regiones, quienes lograron lo que por la vía institucional regular no había sido posible alcanzar: la creación, a partir del presupuesto del año 2012, como glosa del Ministerio de Educación, de un Fondo Competitivo para el desarrollo de la educación superior de regiones, abierto a la participación de instituciones acreditadas (Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Perfeccionamiento), con sede principal radicada en regiones que no fuesen la región metropolitana de Santiago.

En el diseño de las bases de este inédito y tan promisorio fondo, que por vez primera instituía una discriminación positiva hacia regiones y favorable hacia el avance del proceso descentralizador y de desarrollo territorial del país, el Departamento de Desarrollo Institucional del MINEDUC tuvo especial cuidado que el fondo no se utilizara para hacer más de lo mismo, ni para suplir determinadas carencias de las instituciones que postularan. Por el contrario, definió como requisito de elegibilidad y acceso, presentar programas de mejoramiento institucional (PMI) dirigidos exclusivamente a la construcción de conocimientos y beneficios en forma compartida con los actores públicos, privados y sociales del respectivo entorno regional, con la exigencia de alcanzar en ellos resultados “notables”, que permitieran transformar, al cabo de tres años, a dichas iniciativas en centros de referencia de nivel regional y nacional, e incluso internacional.

Inicialmente hubo bastante escepticismo respecto de la capacidad de las instituciones regionales de responder en forma apropiada y oportuna a ese no fácil desafío, para lo cual el MINEDUC realizó un importante despliegue de difusión con talleres de apoyo previos a la presentación de las postulaciones.

Sin embargo, la extraordinaria diversidad temática y efectiva pertinencia regional de los programas postulados y finalmente adjudicados luego de una exigente evaluación de pares calificados, desmintió y superó con creces las más optimistas expectativas iniciales, como lo demuestra el siguiente mapa de las 20 propuestas finalmente aprobadas y puestas en práctica durante los tres años (2012, 2013, 2014) de ejecución de este fondo, como muestra la figura 6:



**Figura 6: Programas adjudicados Convenios de Desempeño Regional,
MINEDUC, 2012, 2013 y 2014**

Fuente: elaboración propia.

Esos resultados demostraron, que con instrumentos bien diseñados y exigentes, y el debido apoyo institucional del MINEDUC, al abrirse oportunidades y recursos para interactuar en la construcción de conocimiento y beneficio compartidos, entre las instituciones de educación superior de regiones y los aliados de su respectivo entorno regional, se logra desencadenar una muy importante capacidad de propuestas innovadoras de gran proyección regional y nacional.

Sobre la base de ese en general muy buen resultado, la intención del MINEDUC era realizar una evaluación de los aprendizajes positivos y negativos de ese primer ciclo del fondo, conjuntamente con sus protagonistas, rediseñar sus bases y modalidades de puesta en práctica y, sobre esa base, llamar a postular a un nuevo concurso, para el cual diversas instituciones ya habían iniciado sus preparativos. Sin embargo, en forma inesperada, y sin mayores argumentos que lo fundamentaran, las nuevas autoridades de educación superior decidieron discontinuar ese primer y tan promisorio fondo regional, con la consiguiente frustración de los calificados e innovadores grupos de las respectivas instituciones y de sus potenciales aliados regionales.

Con todo, queda el aprendizaje, que sin ser fácil, es posible impulsar en las universidades regionales del país propuestas de Vinculación con el Medio que respondan de un modo muy adecuado al enfoque propuesto en el año 2010 por el Comité Técnico de la CNA, y reiterado en forma sucinta y actualizada en el presente artículo.

6.7. Institucionalización de la Vinculación como función esencial de las Universidades Regionales.

Con el propósito de impulsar la instalación de un modelo de Vinculación con el Medio acorde con los desafíos actuales y futuros del sistema de educación superior de nuestro país, el julio de 2010 la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, convocó a un grupo de expertos a integrar un Comité Técnico, con la tarea de proponer lineamientos generales y términos de referencia específicos para la construcción de criterios de evaluación para esta área de acreditación.

Uno de los antecedentes que CNA Chile y los miembros de dicho Comité tuvieron disponible como referencia para su trabajo es el artículo “Vinculación con el Medio: ¿función subalterna o esencial de la Universidad?”²⁶, publicado en el libro “Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las

26 Von Baer, H., Fleet, N.

instituciones universitarias”, editado por CNA Chile, artículo que propone un cambio de enfoque y salto cualitativo en la manera de asumir esta importante relación entre educación superior y sociedad.

El Comité estuvo integrada por representantes de cinco Universidades y un Instituto Profesional²⁷ y entregó su Informe en diciembre del mismo año bajo el título “Hacia la Institucionalización de la Vinculación con el Medio como función esencial de la Educación Superior en Chile”, en el que a partir de destacados ejemplos de la experiencia internacional comparada y de un análisis crítico de la situación de Chile propone un marco de referencia estratégico, conceptual y metodológico, que incluye ejemplos de evaluaciones y de indicadores de impacto²⁸. Concluye con un conjunto de recomendaciones dirigidas, en primer término, a la propia CNA, así como al Ministerio de Educación y a las instituciones de Educación Superior, con el propósito de iniciar el cambio de modelo propuesto e instituir en Chile la Vinculación con el Medio como función esencial de la Educación Superior.

En consecuencia, reafirmamos aquí la convicción que, la Vinculación con el Medio, entendida y asumida en los términos propuestos en dicho Informe, integrada transversalmente al conjunto de las funciones institucionales, para interactuar directamente con la docencia y la investigación relacionadas a su ámbito temático, y construida con aportes y beneficios compartidos de conjunto con los correspondientes actores del entorno, efectivamente está llamada a lograr el reconocimiento de función esencial, más que subalterna, de la educación superior en Chile.

Por lo mismo, reproducimos textualmente y ratificamos aquí la validez de los últimos párrafos del citado Informe, lamentando, una vez más, que hasta la fecha las condiciones bajo las cuales sus autores aceptamos la incitación de realizarlo²⁹, por diversas circunstancias, aún no se hayan asumido.

“De este modo, las instituciones, sus docentes, investigadores y estudiantes, enriquecerán y ampliarán el valor y sentido social de los resultados de la docencia e investigación, se constituirán en actores y aliados relevantes de las iniciativas y aspiraciones así como de la vida social y cultural de sus respectivas comunidades, e incidirán en el diseño y puesta en práctica de nuevas y mejores

27 - Heinrich von Baer, Universidad de La Frontera (Coordinador) - Francisco Brugnoli, Universidad de Chile
- Luz Márquez de la Plata, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Margarita Pastene, Universidad Nacional Andrés Bello
- Sergio Moffat, Universidad del Bío-Bío
- Juan Matulic Moreno, Instituto Profesional de Los Leones

28 En parte sintetizado y actualizado en el presente artículo.

29 - Envío para debate académico, observaciones y sugerencias, a todas las instituciones de Educación Superior. - Realización de un Seminario Nacional e Internacional, para integrar destacados ejemplos y sugerencias de la experiencia internacional comparada.
- Sobre la base de lo anterior, elaboración de una nueva versión del Informe, para su consiguiente análisis, perfeccionamiento normativo e implementación por todos los actores del Sistema Nacional de Educación Superior.

políticas públicas y de diversas otras actividades dirigidas al mejor desarrollo y bien común de todos los integrantes de su entorno”.

Es la adopción y puesta en práctica de ese enfoque, asumido y respaldado por una decidida voluntad institucional, el que permitirá reconstituir y enriquecer las relaciones de confianza recíproca entre la educación superior y los principales actores del desarrollo de la sociedad, particularmente de aquellos del entorno más inmediato de cada institución.

El desafío de asumir este nuevo paradigma de la relación educación superior-sociedad, significa pensar y construir, en espacios y con esfuerzos compartidos, conocimientos de calidad y pertinentes, los que nos permitirán responder mejor a las aspiraciones y demandas de nuestro entorno, reducir en menos tiempo las desigualdades que aún nos limitan, abriendo nuevas y mejores oportunidades de desarrollo para las actuales y futuras generaciones, en todos los rincones del país, para un Chile social y territorialmente más integrado.

En definitiva, significará establecer entre las instituciones de educación superior y los actores de su medio relevante, una simbiosis fluida de mutuo aprendizaje y beneficio, irradiando así al desarrollo social, económico y cultural y mejor futuro del conjunto de la sociedad chilena.

PARTE IV: A modo de Síntesis **Hacia un “Nuevo Trato Estado-Educación Superior de Regiones”**

Tomando como base lo planteado en las precedentes Partes I, II y III del presente artículo, nos hemos formado la convicción que así como el desarrollo y futuro de Chile requieren poner en marcha una Política de Estado para el buen avance y final éxito del necesario proceso de descentralización y de desarrollo sostenido de todos sus territorios, dicha política y procesos no podrán alcanzar la dinámica y los resultados requeridos, si no van acompañados de una política nacional, transversal y de largo plazo, igualmente de Estado, de sostenido fortalecimiento de sus instituciones de educación superior de regiones y de una fecunda interacción entre éstas y los otros actores del desarrollo de sus respectivas comunidades regionales. Ello permitirá:

- revalorizar y potenciar los espacios locales y regionales del desarrollo.
- construir conocimiento desde y para las comunidades y los territorios, en un proceso horizontal y bidireccional, de mutuo beneficio, con los actores públicos, privados y sociales del respectivo entorno regional.
- fortalecer un ambiente de recíprocas confianzas, apoyos, rendiciones de cuentas y de transparencia.

Con esa finalidad hacemos un llamado a las principales instituciones y actores relacionados, Ministerio de Educación; Comisión Nacional de Acreditación; Gobiernos Regionales; Municipalidades; Corporaciones Regionales de Desarrollo, organizaciones empresariales, sociales, culturales y sindicales, y ciertamente a las propias instituciones de Educación Superior de regiones, a realizar un esfuerzo compartido y convergente dirigido a sentar las bases institucionales, normativas y de financiamiento necesarias para lograr un “Nuevo Trato” entre el Estado de Chile y su “Sistema de Educación Superior de Regiones”.

Convocatoria a Encuentro Nacional e Internacional: Con tal finalidad, y para romper la inercia y el frustrante cortoplacismo que bloquea abordar iniciativas más trascendentes, proponemos que diferentes Ministerios relacionados (Educación, Relaciones Exteriores, Economía, otros), conjuntamente con la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, se organicen para realizar (deseablemente en el segundo semestre del año 2016), con el apoyo de organizaciones internacionales (BID, CEPAL, UNESCO, OCDE, otros) un Encuentro Nacional e Internacional por el desarrollo de las regiones y de sus instituciones de educación superior, dirigido a incorporar los principales aprendizajes de la experiencia internacional comparada y nacional, a la realidad actual, proyección futura y nuevos desafíos, con el fin de:

- Revitalizar y ampliar la capacidad de interacción de todos los actores involucrados, con aportes y beneficios compartidos, estableciendo espacios institucionales permanentes para el cultivo de dichas relaciones.
- Formular el marco de políticas, normativa y financiamiento requeridos para alcanzar un desarrollo pleno de la educación superior de regiones, como parte insustituible del proceso de descentralización y de desarrollo territorial que requiere el país, en cada una de sus tres funciones esenciales: formación de Capital Humano Calificado; generación de conocimiento de calidad, pertinente a su entorno regional, y Vinculación con el Medio.
- Entre diferentes otras medidas, restituir y ampliar en la futura ley de presupuesto, un fondo concursable especial para el desarrollo de la Educación Superior de regiones, abierto a iniciativas interinstitucionales de construcción, con beneficios compartidos, de conocimiento dirigido a la ampliación de oportunidades de desarrollo de las comunidades locales y regionales y de las propias instituciones de educación superior.
- En definitiva, sentar las bases para el propuesto “Nuevo Trato” entre el Estado de Chile y su “Sistema de Educación Superior de Regiones”, asumido como protagonista insustituible para aportar al proceso de desarrollo social y territorial equilibrado que Chile se ha propuesto y merece.

Bibliografía

- Boisier, S. (2003). El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento. Serie GEOlibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo.
- Christensen, K. (2007) Richard Florida: la era de la creatividad necesita desarrollar el potencial creativo. En Harvard Deusto business review (163) pp. 4-9.
- Comité Técnico de la Comisión Nacional de Acreditación (2010). Hacia la Institucionalización de la Vinculación con el Medio como Función Esencial de la Educación Superior en Chile.
- Hasbún, B. (2014). Interés del Capital Humano Calificado Chileno Residente en el Extranjero para Radicarse en Regiones de Chile. Bases para la construcción de una política de retorno e inserción regional. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Desarrollo Humano a Escala Local y Regional de la Universidad de La Frontera.
- Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER-Universidad de La Frontera (2011). Más Talentos para el Desarrollo Regional: Propuesta de un Sistema Regional Integrado para atraer, retener y formar capital humano calificado para el desarrollo de las comunas y regiones de Chile.

- Joseph, J. (2000). Leadership and the changing role of Ethics in public life. Austin: The University of Texas.
- MIDEPLAN (2013). Incidencia de la Pobreza a nivel Comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). Chilenos en el exterior: dónde viven, cuantos son y que hacen los chilenos en el exterior. Gobierno de Chile, Santiago.
- OCDE (2007). La Educación Superior y las Regiones. Globalmente Competitivas, Localmente Comprometidas.
- OCDE (2009), Estudios Territoriales de la OCDE, Chile.
- PNUD (2000). Desarrollo Humano en las Comunas de Chile, Santiago.
- Porter, M. (2011). Seminario Innovación, Creatividad y Competitividad. Revista Capital-Universidad del Desarrollo.
- Porter, M. & Kramer, M. (2011). Creating Shared Value. How to reinvent capitalism –and unleash a wave of innovation and growth. Harvard Business Review, enero-febrero, pp. 1-17
- RIMISP, (2012). Pobreza y Desigualdad, Informe Latinoamericano 2011, Santiago.
- Shapiro, H. (2005). A larger sense of Purpose: Higher Education and Society.
- von Baer, H. (Ed.) (2009), Pensando Chile Desde sus Regiones. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- von Baer, H., Toloza, I. & Torralbo, F. (2013). Chile Descentralizado... Desarrollado. Temuco: Universidad de La Frontera.
- von Baer, H.; Torralbo, F.; Rosas, C. (en prensa). “Hacia una Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial” en “Políticas Públicas para un Chile Mejor”, editores Klaus Smith-Hebbel y Andrea Tokman.