



**SERVICIOS DE ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
EN TERRITORIOS REZAGADOS
ID 730566-12-LE14**

Ministerio de Desarrollo Social

Informe Final Revisado
(Versión 26 Noviembre 2015)

Noviembre 2015

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE TERRITORIOS REZAGADOS.....	9
1. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO PARA TERRITORIOS REZAGADOS	9
2. MARCO CONCEPTUAL BASE PARA PROPUESTA DE METODOLÓGICA DE REZAGO EN TERRITORIOS RURALES .	10
2.1. <i>Definición de Rezago en un Territorio</i>	10
2.2. <i>Definición de Territorios Rurales</i>	11
2.3. <i>Clasificación de Territorios Rurales</i>	13
2.4. <i>Dinámicas de Desarrollo en Territorios Rurales</i>	14
2.5. <i>Alineación Estratégica y Relación de Causalidad en Territorios Rurales</i>	17
III. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IDENTIFICACIÓN Y EXPLICACIÓN DEL REZAGO EN TERRITORIOS RURALES.....	22
1. PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE INDICADORES DE REZAGO.....	22
1.1. <i>Propuesta de Indicadores: Dimensión Economía</i>	23
1.2. <i>Propuesta de Indicadores: Dimensión Social</i>	26
2. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA DESARROLLAR DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO	36
2.1. <i>Parte 1: Situación Actual de la Comuna</i>	37
2.2. <i>Parte 2: Estimación y Explicación del nivel de rezago por comuna</i>	38
IV. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA PARA TERRITORIOS PILOTOS	43
1. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO REGIÓN COQUIMBO	47
1.1. <i>Caracterización Socioeconómica: Comunas Rezagadas Piloto</i>	47
1.2. <i>Análisis Global de la Dinámica productiva de las Comunas</i>	54
1.3. <i>Canela: Estimación y Análisis del Nivel de Rezago</i>	59
1.4. <i>Combarbalá: Estimación y Explicación del Rezago</i>	64
1.5. <i>Monte Patria: Estimación y Explicación del Rezago</i>	69
1.6. <i>Punitaqui: Estimación y Explicación del Rezago</i>	74
2. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO REGIÓN DEL MAULE	81
2.1. <i>Caracterización Socioeconómica: Comunas Rezagadas Piloto</i>	81
2.2. <i>Análisis Global de la Dinámica Productiva de las Comunas rezagadas</i>	88
2.3. <i>Cauquenes: Estimación y Explicación del Rezago</i>	91
2.4. <i>Chanco: Estimación y Explicación del Rezago</i>	96
2.5. <i>Empedrado: Estimación y Explicación del Rezago</i>	99
2.6. <i>Pelluhue: Estimación y Explicación del Rezago</i>	103
3. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO REGIÓN DEL BÍO BÍO	110
3.1. <i>Caracterización Socioeconómica: Comunas Rezagadas Piloto</i>	110
3.2. <i>Análisis Global de la Dinámica Productiva de las Comunas rezagadas</i>	118
3.3. <i>Arauco: Estimación y Explicación del Rezago</i>	123
3.4. <i>Cañete: Estimación y Explicación del Rezago</i>	128
3.5. <i>Contulmo: Estimación y Explicación del Rezago</i>	133
3.6. <i>Curanilahue: Estimación y Explicación del Rezago</i>	137
3.7. <i>Lebu: Estimación y Explicación del Rezago</i>	141
3.8. <i>Los Álamos: Estimación y Explicación del Rezago</i>	145
3.9. <i>Tirúa: Estimación y Explicación del Rezago</i>	150

V. CONTEXTO ESTRATEGICO Y DE GESTIÓN PÚBLICA: PLANES DE DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES REZAGADOS	157
1. MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA	159
2. ALINEACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL	171
2.1. <i>Mirada Nacional: Nivel Presidencia, Ministerios, Servicios Nacionales.....</i>	<i>171</i>
2.2. <i>Mirada Regional: Nivel Gobiernos Regionales, Servicios Regionales, Municipalidades.....</i>	<i>175</i>
2.3. <i>Alcance de las Planificaciones en los Territorios: Definiciones Estratégicas Institucionales y Definiciones Estratégicas Territoriales</i>	<i>205</i>
3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	209
3.1. <i>Análisis de Proyectos Ejecutados y Tiempo de Formulación y Ejecución</i>	<i>209</i>
3.2. <i>Proyectos Aprobados (con "RS") y no Ejecutados</i>	<i>214</i>
3.3. <i>Proyectos que no Obtuvieron Aprobación (RATE "RS").....</i>	<i>223</i>
3.4. <i>Proyectos que Declaran Asociación con la Estrategia Regional de Desarrollo.....</i>	<i>230</i>
4. ANÁLISIS DE PLANES ESTRATÉGICOS DISEÑADOS EN LOS TERRITORIOS REZAGADOS PILOTOS	245
4.1. <i>Plan Estratégico Territorio Rezagado: Región de Coquimbo.....</i>	<i>245</i>
4.2. <i>Plan Estratégico Territorio Rezagado: Región del Maule</i>	<i>249</i>
4.3. <i>Plan Estratégico Territorio Rezagado: Región del Bío Bío.....</i>	<i>250</i>
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	255
1. CONCLUSIONES.....	255
1.1. <i>Enfoque conceptual y metodológico de territorios rezagados aplicado en el estudio.....</i>	<i>255</i>
1.2. <i>Diagnóstico de la inversión pública y las condiciones económicas y socioeconómicas de los territorios a partir del análisis de indicadores relevantes</i>	<i>256</i>
1.3. <i>Políticas y planes de desarrollo, programas e instrumentos de fomento productivo aplicados en los territorios y su correlato con la inversión pública ejecutada</i>	<i>259</i>
1.4. <i>Inversión pública subutilizada y necesidades de infraestructura que promuevan el desarrollo en los Territorio Rezagados Pilotos.....</i>	<i>262</i>
2. RECOMENDACIONES	265
2.1. <i>Recomendaciones u orientaciones para los distintos actores concernidos institucionalmente con los procesos de Planificación Estratégica e Inversión Pública.....</i>	<i>265</i>
2.2. <i>Alcances y limitaciones del enfoque conceptual propuesto por SUBDERE y en el presente estudio en la identificación y zonificación de territorios rezagados</i>	<i>266</i>
2.3. <i>Pasos investigativos posteriores como consecuencia de los logros alcanzados</i>	<i>268</i>

INDICE DE FIGURAS

FIGURA Nº 1. DESARROLLO SUSTENTABLE: DINÁMICA TERRITORIOS RURALES.....	16
FIGURA Nº 2. DESARROLLO SUSTENTABLE: DINÁMICA TERRITORIOS RURALES.....	18
FIGURA Nº 3. CICLOS DE PLANIFICACIÓN	20
FIGURA Nº 4. RELACIÓN DE CAUSALIDAD INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO PRODUCTIVO EN TERRITORIOS RURALES	41
FIGURA Nº 5. RELACIÓN DE CAUSALIDAD INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN	42
FIGURA Nº 6. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO.....	47
FIGURA Nº 7. MAPA DE VINCULACIONES REGIÓN DE COQUIMBO	51
FIGURA Nº 8. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA CANELA ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	61
FIGURA Nº 9. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA COMBARBALÁ ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	66
FIGURA Nº 10. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA MONTE PATRIA ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	71
FIGURA Nº 11. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA PUNITAQUI ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	76
FIGURA Nº 12. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: REZAGO ESTIMADO E INVERSIÓN PÚBLICA ACUMULADA	79
FIGURA Nº 13. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: PROYECTOS RELEVANTES	80
FIGURA Nº 14. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE	81
FIGURA Nº 15. MAPA DE VINCULACIONES REGIÓN DEL MAULE	84
FIGURA Nº 16. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA CAUQUENES ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	93

FIGURA Nº 17. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA CHANCO ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	98
FIGURA Nº 18. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA EMPEDRADO ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	102
FIGURA Nº 19. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA PELLUHUE ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	105
FIGURA Nº 20. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: REZAGO ESTIMADO E INVERSIÓN PÚBLICA ACUMULADA	108
FIGURA Nº 21. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: PROYECTOS RELEVANTES	109
FIGURA Nº 22. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO	110
FIGURA Nº 23. MAPA DE VINCULACIONES REGIÓN DEL BÍO BÍO.....	113
FIGURA Nº 24. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA ARAUCO ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	126
FIGURA Nº 25. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA CAÑETE ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	130
FIGURA Nº 26. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA CONTULMO ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	135
FIGURA Nº 27. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA CURANILAHUE ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	139
FIGURA Nº 28. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA LEBU ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	143
FIGURA Nº 29. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA LOS ÁLAMOS ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA	148
FIGURA Nº 30. DINÁMICA PRODUCTIVA COMUNA TIRÚA ASOCIADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	152
FIGURA Nº 31. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: REZAGO ESTIMADO E INVERSIÓN PÚBLICA ACUMULADA.....	155
FIGURA Nº 32. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: PROYECTOS RELEVANTES.....	156
FIGURA Nº 33. MAPA ESTRATÉGICO SECTORIAL.....	157
FIGURA Nº 34. MAPA ESTRATÉGICO REGIONAL	158
FIGURA Nº 35. CICLO DE OPERACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA.....	160
FIGURA Nº 36. CICLO DE OPERACIÓN RECURSIVA DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA: SECTOR PÚBLICO CHILE.....	161
FIGURA Nº 37. MAPA INSTITUCIONAL SECTORES PRODUCTIVOS.....	163
FIGURA Nº 38. MAPA ESTRATÉGICO SECTORIAL.....	164
FIGURA Nº 39. MAPA ESTRATÉGICO SECTORIAL.....	165
FIGURA Nº 40. MAPA ESTRATÉGICO SECTORIAL.....	166
FIGURA Nº 41. MAPA ESTRATÉGICO SECTORIAL.....	167
FIGURA Nº 42. MAPA ESTRATÉGICO REGIONAL	169
FIGURA Nº 43. MAPA ESTRATÉGICO SECTORIAL.....	170
FIGURA Nº 44. MAPA ESTRATÉGICO NIVEL NACIONAL	172
FIGURA Nº 45. MAPA ESTRATÉGICO REGIÓN DE COQUIMBO	175
FIGURA Nº 46. REGIÓN DE COQUIMBO: RELACIÓN ENTRE APUESTAS DE DESARROLLO Y ASOCIACIÓN CON LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	184
FIGURA Nº 47. MAPA ESTRATÉGICO REGIÓN DEL MAULE	185
FIGURA Nº 48. REGIÓN DEL MAULE: RELACIÓN ENTRE APUESTAS DE DESARROLLO Y ASOCIACIÓN CON LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	193
FIGURA Nº 49. MAPA ESTRATÉGICO REGIÓN DEL BÍO BÍO	194
FIGURA Nº 50. REGIÓN DEL BÍO BÍO: RELACIÓN ENTRE APUESTAS DE DESARROLLO Y ASOCIACIÓN CON LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	205
FIGURA Nº 51. REGIÓN DE COQUIMBO: GRADO EN QUE ES POSIBLE VISUALIZAR IMAGEN OBJETIVO Y PROYECTOS ASOCIADOS	248
FIGURA Nº 52. REGIÓN DEL MAULE: GRADO EN QUE ES POSIBLE VISUALIZAR IMAGEN OBJETIVO Y PROYECTOS ASOCIADOS	250
FIGURA Nº 53. REGIÓN DEL BÍO BÍO: GRADO EN QUE ES POSIBLE VISUALIZAR IMAGEN OBJETIVO Y PROYECTOS ASOCIADOS.....	252
FIGURA Nº 54. SECUENCIA DE MACRO PROCESOS.....	267

INDICE DE TABLAS

TABLA Nº 1. ASOCIACIÓN ENTRE LÓGICA VERTICAL Y HORIZONTAL E INDICADORES	22
TABLA Nº 2. ASOCIACIÓN DE DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y ÁMBITOS DE INDICADORES PROPUESTOS	23
TABLA Nº 3. PROPUESTA DE INDICADORES DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES REZAGADOS.....	29
TABLA Nº 4. PROPUESTA DE INDICADORES DE CAPACIDADES DE LOS TERRITORIOS RURALES REZAGADOS	30
TABLA Nº 5. GRUPO DE INDICADORES TRAZADORES DEL REZAGO DE UN TERRITORIO RURAL.....	31
TABLA Nº 6. GRUPO DE INDICADORES TRAZADORES DE LAS CAPACIDADES DE UN TERRITORIO RURAL	33
TABLA Nº 7. INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO ESTIMADOS	43
TABLA Nº 8. INDICADORES TRAZADORES DE CAPACIDADES ESTIMADOS	44

TABLA Nº 9. INDICADORES DE CAPACIDAD NO ESTIMADOS	45
TABLA Nº 10. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: SUPERFICIE Y POBLACIÓN.....	48
TABLA Nº 11. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: AISLAMIENTO	48
TABLA Nº 12. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: POBLACIÓN.....	49
TABLA Nº 13. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: POBREZA	49
TABLA Nº 14. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: RED VIAL	53
TABLA Nº 15. TERRITORIO REZAGADO DE COQUIMBO: CLASIFICACIÓN DE COMUNAS.....	54
TABLA Nº 16. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: TENENCIA DE TIERRAS POR COMUNIDADES	55
TABLA Nº 17. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: Nº EMPRESAS	55
TABLA Nº 18. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: CREACIÓN DE EMPRESAS 2005 -2013	56
TABLA Nº 19. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: INVERSIÓN PRIVADA (M\$ 2014)	57
TABLA Nº 20. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: CANELA	57
TABLA Nº 21. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: COMBARBALÁ.....	58
TABLA Nº 22. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: MONTE PATRIA Y PUNITAQUI	58
TABLA Nº 23. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: PLANTACIÓN DE ESPECIES FRUTALES (HA)	58
TABLA Nº 24. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DE COQUIMBO: PLANTACIÓN FORESTALES INDUSTRIALES (HA)	59
TABLA Nº 25. COMUNA CANELA: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	59
TABLA Nº 26. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	60
TABLA Nº 27. COMUNA CANELA: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	60
TABLA Nº 28. COMUNA COMBARBALÁ: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	64
TABLA Nº 29. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	65
TABLA Nº 30. COMUNA COMBARBALÁ: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	65
TABLA Nº 31. COMUNA MONTE PATRIA: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	69
TABLA Nº 32. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	70
TABLA Nº 33. COMUNA MONTE PATRIA: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	70
TABLA Nº 34. COMUNA PUNITAQUI: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	74
TABLA Nº 35. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	75
TABLA Nº 36. COMUNA PUNITAQUI: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	75
TABLA Nº 37. REGIÓN DE COQUIMBO: INVERSIÓN PER CÁPITA COMUNAS REZAGADAS VS. RESTO DE COMUNAS.....	78
TABLA Nº 38. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: SUPERFICIE Y POBLACIÓN	82
TABLA Nº 39. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: AISLAMIENTO	82
TABLA Nº 40. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: POBLACIÓN	82
TABLA Nº 41. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: POBREZA COMUNAL	83
TABLA Nº 42. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: RED VIAL.....	86
TABLA Nº 43. TERRITORIO REZAGADO DEL MAULE: CLASIFICACIÓN DE COMUNAS	87
TABLA Nº 44. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: Nº EMPRESAS	88
TABLA Nº 45. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: CREACIÓN DE EMPRESAS 2005 -2013	89
TABLA Nº 46. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: INVERSIÓN PRIVADA (M\$ 2014).....	90
TABLA Nº 47. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: CAUQUENES Y EMPEDRADO.....	90
TABLA Nº 48. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL MAULE: PLANTACIÓN DE ESPECIES FRUTALES (HA)	90
TABLA Nº 49. COMUNA CAUQUENES: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	91
TABLA Nº 50. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	92
TABLA Nº 51. COMUNA CAUQUENES: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	92
TABLA Nº 52. COMUNA CHANCO: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	96
TABLA Nº 53. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	97
TABLA Nº 54. COMUNA CHANCO: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	97
TABLA Nº 55. COMUNA EMPEDRADO: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	100
TABLA Nº 56. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	100
TABLA Nº 57. COMUNA EMPEDRADO: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	101
TABLA Nº 58. COMUNA PELLUHUE: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	103
TABLA Nº 59. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	104
TABLA Nº 60. COMUNA PELLUHUE: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	104

TABLA Nº 61. REGIÓN DEL MAULE: INVERSIÓN PER CÁPITA COMUNAS REZAGADAS VS. RESTO DE COMUNAS	107
TABLA Nº 62. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: SUPERFICIE Y POBLACIÓN	111
TABLA Nº 63. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: AISLAMIENTO.....	111
TABLA Nº 64. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: POBLACIÓN	112
TABLA Nº 65. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: POBREZA COMUNAL.....	112
TABLA Nº 66. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: COBERTURA URBANA AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO 2014...	115
TABLA Nº 67. TERRITORIO REZAGADO DEL BÍO BÍO: CLASIFICACIÓN DE COMUNAS	116
TABLA Nº 68. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: Nº EMPRESAS.....	119
TABLA Nº 69. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: CREACIÓN DE EMPRESAS 2005 -2013.....	120
TABLA Nº 70. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: INVERSIÓN PRIVADA (M\$ 2014).....	121
TABLA Nº 71. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: ARAUCO	121
TABLA Nº 72. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: LEBU.....	122
TABLA Nº 73. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: CAÑETE	122
TABLA Nº 74. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: CONTULMO Y LOS ÁLAMOS	122
TABLA Nº 75. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRIVADA 2005-2014: CURANILAHUE	123
TABLA Nº 76. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO: PLANTACIÓN DE ESPECIES FRUTALES (HA).....	123
TABLA Nº 77. TERRITORIO REZAGADO REGIÓN DEL BÍO BÍO:	123
TABLA Nº 78. COMUNA ARAUCO: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	124
TABLA Nº 79. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	124
TABLA Nº 80. COMUNA ARAUCO: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	125
TABLA Nº 81. COMUNA CAÑETE: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	128
TABLA Nº 82. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	129
TABLA Nº 83. COMUNA CAÑETE: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	129
TABLA Nº 84. COMUNA CONTULMO: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	133
TABLA Nº 85. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	134
TABLA Nº 86. COMUNA CONTULMO: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	134
TABLA Nº 87. COMUNA CURANILAHUE: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	137
TABLA Nº 88. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	138
TABLA Nº 89. COMUNA CURANILAHUE: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	138
TABLA Nº 90. COMUNA LEBU: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	141
TABLA Nº 91. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	142
TABLA Nº 92. COMUNA LEBU: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	142
TABLA Nº 93. COMUNA LOS ÁLAMOS: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO.....	146
TABLA Nº 94. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	147
TABLA Nº 95. COMUNA LOS ÁLAMOS: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD.....	147
TABLA Nº 96. COMUNA TIRÚA: ESTIMACIÓN INDICADORES TRAZADORES DE REZAGO	150
TABLA Nº 97. VALORACIÓN NIVEL DE REZAGO GLOBAL	151
TABLA Nº 98. COMUNA TIRÚA: EVOLUCIÓN INDICADORES DE CAPACIDAD	151
TABLA Nº 99. REGIÓN DEL BÍO BÍO: INVERSIÓN PER CÁPITA COMUNAS REZAGADAS VS. RESTO DE COMUNAS	154
TABLA Nº 100. TRES REGIONES: INVERSIÓN PER CÁPITA COMUNAS REZAGADAS VS. RESTO DE COMUNAS	154
TABLA Nº 101. REGIÓN DE COQUIMBO: RESUMEN PROYECTOS EJECUTADOS	210
TABLA Nº 102. REGIÓN DE COQUIMBO: TIEMPOS DE GESTIÓN EN CICLO DE VIDA PROYECTOS	210
TABLA Nº 103. REGIÓN DEL MAULE: RESUMEN PROYECTOS EJECUTADOS	211
TABLA Nº 104. REGIÓN DE MAULE: TIEMPOS DE GESTIÓN EN CICLO DE VIDA	211
TABLA Nº 105. REGIÓN DEL BÍO BÍO: RESUMEN PROYECTOS EJECUTADOS.....	211
TABLA Nº 106. REGIÓN DE BÍO BÍO: TIEMPOS DE GESTIÓN EN CICLO DE VIDA	212
TABLA Nº 107. CONSOLIDADO PROYECTOS EJECUTADOS Y TIEMPO DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN	212
TABLA Nº 108. PROYECTOS EJECUTADOS POR SECTOR CON PLAZO DE EJECUCIÓN DE 8 AÑOS Y MÁS	214
TABLA Nº 109. CONSOLIDADO DE PROYECTOS CON "RS" Y NO EJECUTADOS, POR COMUNA	215
TABLA Nº 110. CONSOLIDADO DE PROYECTOS CON "RS" Y NO EJECUTADOS, POR REGIÓN Y SECTOR.....	215
TABLA Nº 111. COMPARATIVO PROYECTOS: APROBADO, EJECUTADOS, NO EJECUTADOS	216
TABLA Nº 112. REGIÓN DE COQUIMBO: PROYECTOS DE ALTO COSTO CON "RS" Y SIN EJECUCIÓN	217

TABLA Nº 113. REGIÓN DEL MAULE: PROYECTOS DE ALTO COSTO CON “RS” Y SIN EJECUCIÓN.....	218
TABLA Nº 114. REGIÓN DEL BÍO BÍO: PROYECTOS DE ALTO COSTO CON “RS” Y SIN EJECUCIÓN	219
TABLA Nº 115. CONSOLIDADO DE PROYECTOS GRANDES.....	222
TABLA Nº 116. REGIÓN DE COQUIMBO: PROYECTOS QUE NO LOGRARON “RS”	223
TABLA Nº 117. REGIÓN DEL MAULE: PROYECTOS QUE NO LOGRARON “RS”	224
TABLA Nº 118. REGIÓN DEL BÍO BÍO: PROYECTOS QUE NO LOGRARON “RS”	224
TABLA Nº 119. CONSOLIDADO DE PROYECTOS SIN “RS”	225
TABLA Nº 120. REGIÓN DE COQUIMBO: PROYECTOS DE COMUNAS REZAGADAS	225
TABLA Nº 121. REGIÓN DEL MAULE: PROYECTOS DE COMUNAS REZAGADAS	226
TABLA Nº 122. REGIÓN DEL BÍO BÍO: PROYECTOS DE COMUNAS REZAGADAS DE ALTA INVERSIÓN SIN “RS”	228
TABLA Nº 123. RELACIÓN DE INVERSIÓN TOTAL E INVERSIÓN ASOCIADA A LA ERD EN LOS TERRITORIOS REZAGADOS PERIODO 2004 - 2014 (M\$ 2014)	230
TABLA Nº 124. COMUNAS DE LA REGIÓN DE COQUIMBO: INVERSIÓN ASOCIADA A LA	231
TABLA Nº 125. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL MAULE: INVERSIÓN ASOCIADA A LA	232
TABLA Nº 126. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO: INVERSIÓN ASOCIADA A LA.....	232
TABLA Nº 127. COMUNAS DE LA REGIÓN DE COQUIMBO: SISTEMATIZACIÓN DE DECLARACIÓN DE ASOCIACIÓN DE LOS PROYECTOS CON LA ERD	234
TABLA Nº 128. COMUNAS DE LA REGIÓN DE COQUIMBO: RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS DE EJES DE LA ERD Y DECLARACIÓN DE PROYECTOS PERIODO 2004 – 2014	235
TABLA Nº 129. COMUNAS DE LA REGIÓN DE COQUIMBO: GRADO DE RELACIÓN DE LOS	236
TABLA Nº 130. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL MAULE: SISTEMATIZACIÓN DE DECLARACIÓN DE ASOCIACIÓN DE LOS PROYECTOS CON LA ERD	237
TABLA Nº 131. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL MAULE: RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS DE EJES DE LA ERD Y DECLARACIÓN DE PROYECTOS PERIODO 2004 – 2014	238
TABLA Nº 132. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL MAULE: GRADO DE RELACIÓN DE LOS.....	239
TABLA Nº 133. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO: SISTEMATIZACIÓN DE DECLARACIÓN DE ASOCIACIÓN DE LOS PROYECTOS CON LA ERD	240
TABLA Nº 134. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO: RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS DE EJES DE LA ERD Y DECLARACIÓN DE PROYECTOS PERIODO 2004 – 2014	241
TABLA Nº 135. COMUNAS DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO: GRADO DE RELACIÓN DE LOS.....	244

I. INTRODUCCIÓN

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presenta propuestas claras en el ámbito de “Descentralización, Territorio y Desarrollo”, y en particular compromisos específicos respecto a las zonas extremas y rezagadas.

Respecto a las zonas extremas y rezagadas el Plan de Gobierno señala en forma textual:

*“Las chilenas y chilenos que viven en territorios apartados tienen derecho a contar con estándares de vida similares al resto de la población, para lo cual es necesario enfrentar las diferencias en el costo de vida, las dificultades en conectividad, el acceso a los servicios de educación y salud, entre otros factores. Por ello, en los primeros 100 días de Gobierno presentaremos el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas para las regiones de Magallanes, Aysén y Arica y Parinacota, que les dará un impulso potente de crecimiento y desarrollo. Además, hay zonas del país que se encuentran rezagadas respecto del desarrollo del resto y que requieren apoyo para surgir. Un ejemplo de estos casos es la zona de Arauco. Para eso, presentaremos un **Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados**,¹ que requieran impulso en materia de pobreza, desempleo, infraestructura pública, conectividad y capacidades productivas de esas zonas.”*

El 22 de Mayo del 2014, en la ciudad de Combarbalá, la Presidenta Bachelet firmó el Decreto N°1.116 dando inicio al **Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados** con los siguientes objetivos:

1. Reducir las brechas sociales y económicas de los territorios en condición de rezago.
2. Fortalecer la Gobernanza a nivel de los territorios en condición de rezago.
3. Dinamizar la actividad productiva en los territorios rezagados.
4. Incrementar las externalidades positivas de la actividad privada en el territorio.

La ejecución del Programa se inició con un plan piloto que incluyó tres territorios rezagados:

- Territorio N° 1: Región de Coquimbo: Comunas de Monte Patria, Combarbalá, Punitaqui y Canela.
- Territorio N° 2: Región del Maule: Comunas de Chanco, Empedrado, Pelluhue y Cauquenes.
- Territorio N° 3: Región del Bío Bío: Comunas de Arauco, Curanilahue, Lebu, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirúa.

En este contexto el Departamento de Estudios de la División de Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social tomó la decisión de contratar este estudio a Santiago Consultores Asociados S.A. denominado “**Servicios de Análisis de la Inversión Pública en Territorios Rezagados, ID 730566-12-LE14**”, con el propósito de profundizar el análisis de las causas del rezago referidas especialmente a la débil posición de estos territorios tendrían para competir por los recursos públicos, de modo de aportar nuevos elementos que permitan mejorar la forma de planificar, decidir y gestionar la inversión pública en este tipo de territorios.

Teniendo presente este propósito se inició la investigación centrada en el análisis de la gestión y criterios de asignación de la inversión pública y su relación con niveles de rezago en los territorios rurales. Sin embargo, la revisión del marco conceptual y metodológico sobre el tema de intervenciones en territorios y rezago nos amplió la mirada, especialmente al investigar cómo la inversión se relaciona con el desarrollo de un territorio y en consecuencia con su nivel de rezago. Este enfoque de análisis nos llevó a tomar como base conceptual principal la relación de causalidad que se produce a partir de los impulsos que provoca la inversión pública y privada en las

¹ El compromiso presidencial de presentar un Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados corresponde a la medida presidencial N° 24.

capacidades de un territorio, que afectan el proceso de transformación del mismo y por consiguiente permite obtener distintos resultados, que será mayor desarrollo si se genera un círculo virtuoso o rezago si no se genera esta relación positiva. Por consiguiente, si se presenta la situación de rezago el desafío es más amplio que estudiar la dinámica de la inversión pública y rezago, se requiere además investigar cómo ocurre la dinámica productiva y social del territorio y qué frena su desarrollo o que impide que la relación de causalidad se desarrolle de la forma esperada.

La consultora tomó este desafío y el resultado de este trabajo se presenta en este Informe Final, que comprende cinco Capítulos además de este que corresponde a la introducción.

El contenido de los cinco Capítulos siguientes es:

Capítulo II donde se propone un Marco Conceptual y Metodológico para explicar el nivel de rezago en un territorio rural y comprender las dinámicas productivas y sociales, y su contexto institucional y ambiental, así como su evolución que explica este rezago.

Capítulo III que contiene la propuesta metodológica para desarrollar un Diagnóstico Estratégico de un territorio rural rezagado que sirva como base para diseñar un Plan de Desarrollo que sea pertinente y oportuno para impulsar a la población del territorio a salir del rezago. El diagnóstico estratégico entrega información de la situación actual del territorio respecto a su capital social e institucional, dinámicas productiva, social y ambiental, así como un método para determinar el nivel de rezago y conocer la evolución que han tenido las capacidades del territorio en un periodo de tiempo determinado (mínimo cinco años), evolución que explicaría la situación de rezago actual. La evolución de la inversión pública se considera como pulsos que afectan las capacidades del territorio con el objetivo de mejorar esas capacidades y por tanto, mejorar los procesos transformadores del territorio, con el fin último de lograr mejorar la calidad de vida de la población del territorio, o sea alcanzar niveles más altos de desarrollo económico, social y ambiental sustentable.

El Capítulo IV corresponde a la aplicación de la metodología propuesta en los territorios rezagados pilotos, con dos objetivos, por un lado, validar la metodología propuesta y por otro lado, desarrollar el diagnóstico estratégico de las comunas de los territorios rezagados pilotos, para confirmar su condición de rezago y buscar explicaciones de este rezago útiles para revisar los diagnósticos y los Planes de Desarrollo diseñados en el contexto del Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados y si es el caso identificar posibles mejoras.

El capítulo V contiene el análisis del entorno estratégico e institucional de los territorios rurales rezagados pilotos, que también ayuda a explicar la situación de rezago de estos territorios, ya que este entorno es donde se planifica estratégicamente, se decide qué objetivos deben cumplirse, en qué sectores y donde poner los esfuerzos de inversión. Siendo Chile un país unitario y muy centralizado, se tiene la hipótesis que todas estas decisiones importantes para el desarrollo de los territorios, se toman al nivel central con muy bajas probabilidades de cambiar al nivel regional o local. En este Capítulo se analizan los macro procesos de la gestión pública y los instrumentos de planificación que se utilizan y cómo se gestionan a nivel central, regional y local y en consecuencia, que resultados se observan en los territorios respecto a la ejecución de la inversión pública. El análisis de los resultados de la inversión pública ejecutada en estos territorios en el periodo 2004-2010 se realiza en base a una relación de causalidad que representa esquemáticamente la dinámica productiva de los territorios, que tiene como medios la inversión pública directa en desarrollo productivo y la inversión pública habilitante y, como fin mejoras en la calidad del trabajo e ingresos de los trabajadores dependientes e independientes. Por otra parte, se analiza indirectamente la eficiencia y eficacia de los procesos de formulación, asignación de recursos y ejecución de la inversión pública en el periodo de análisis, en base a un análisis detallado de los proyectos de inversión pública registrados en el BIP.

El capítulo VI se presenta un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones del estudio estructuradas en: i) Conclusiones respecto del Enfoque conceptual y metodológico de territorios rezagados aplicado en el estudio, el Diagnóstico de la inversión pública y las condiciones económicas y socioeconómicas de los territorios a partir del análisis de indicadores relevantes, las Políticas y planes de desarrollo, programas e instrumentos de fomento productivo aplicados en los territorios y su correlato con la inversión pública ejecutada, la Inversión pública subutilizada y necesidades de infraestructura que promuevan el desarrollo en los Territorio Rezagados Pilotos; y, ii) Recomendaciones sobre los distintos actores concernidos institucionalmente con los procesos de Planificación Estratégica e Inversión Pública, los Alcances y limitaciones del enfoque conceptual propuesto por SUBDERE y en el presente estudio en la identificación y zonificación de territorios rezagados, y los Pasos investigativos posteriores como consecuencia de los logros alcanzados.

II. ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE TERRITORIOS REZAGADOS

1. Antecedentes del Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados

El Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados inició su ejecución desde la aprobación del Decreto correspondiente en el año 2014, ya para el 2015 se formuló e inició la ejecución para cada uno de los territorios rezagados pilotos (3). Para estos efectos en cada territorio piloto se ha diseñado denominado Plan de Desarrollo Territorial, que orienta la inversión pública a ejecutar en dichos territorios. Estos Programas los han diseñado grupos de profesionales que el Programa ha desplegado en las tres regiones de los territorios pilotos, con cobertura a nivel regional y provincial. Para el año 2015 el presupuesto que el programa está ejecutando corresponde principalmente a los recursos que ya tenían presupuestados los sectores en estos territorios pilotos.

Se espera que en los próximos años se vayan incorporando al Programa nuevos territorios rezagados que implicará inversión importante sectorial y de recursos especiales para los territorios rezagados, asociados al "Fondo de Convergencia" creado especialmente para estos fines. En este contexto es que surge la preocupación del Ministerio de Desarrollo Social respecto a identificar y definir con claridad el marco conceptual y metodológico para identificar y priorizar los territorios rezagados, aprobar y asignar los recursos para estos territorios con criterios de eficiencia y efectividad, que aseguren resultados que aporten al logro de los objetivos del Programa.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto que creó el **Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados**, éste se focaliza en zonas que requieran un impulso en materia de pobreza, desempleo, infraestructura pública, conectividad y capacidades productivas. Definiendo a los territorios rezagados como:

"Aquellos territorios que presentan una situación de atraso y brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país. Para efectos de lo anterior, se considerarán como ámbitos de desarrollo y bienestar, variables sociales, económicas, de competitividad territorial y de calidad de vida".

En este mismo Decreto se identifican causas internas del territorio y causas externas al territorio que explican la presencia de rezagos sociales y económicos:

- Causas internas del territorio:
 - ✓ Importante grado de aislamiento respecto a los principales centros urbanos y productivos.
 - ✓ Baja densidad poblacional.
- Causas externas al territorio:
 - ✓ Baja contribución del Estado a lograr un mayor dinamismo de la economía del territorio.
 - ✓ Débil posición para competir por la asignación de recursos públicos.

Los elementos principales que se pueden identificar como base del diseño del Programa se resumen en:

- Los territorios rurales no tienen las mismas características y posibilidades de desarrollo, en función de su cercanía relativa de centros urbanos o dicho de otra manera del nivel de aislamiento.
- Los territorios rurales tienen dos condicionantes negativas para su desarrollo: altos costos de acceso a servicios y mercados, y baja población beneficiaria para justificar posibles proyectos de inversión pública.
- En los territorios rezagados suele existir una baja capacidad de gestión pública, que conllevaría a no priorizar y ejecutar iniciativas de inversión que son de interés del territorio.

- La inversión pública se concentra en áreas urbanas en desmedro de las áreas rurales, acentuando los desequilibrios en los sistemas relacionales de las regiones. Los criterios de inversión pública aplicados no permiten focalizar en estos territorios con baja densidad poblacional.
- Se utilizará una nueva forma para formular y decidir la asignación de recursos para los proyectos y programas de inversión que se identifiquen en los programas de intervención de los territorios rezagados, esta nueva forma significa una nueva metodología para formular y evaluar proyectos que no tome como elemento discriminador la cantidad de población beneficiaria, sino el nivel de rezago del territorio.

2. Marco Conceptual Base para Propuesta de Metodológica de Rezago en Territorios Rurales

Este marco conceptual muestra los temas conceptuales que se consideran necesarios y suficientes para dar soporte a la elaboración de una propuesta metodológica que permita desarrollar un “Diagnóstico Estratégico” de territorios rurales que identifique y explique el nivel de rezago en territorios rurales y genere las bases para definir un Plan Estratégico de Desarrollo para superar dicho rezago.

Estos temas son:

- 1) Definición de Rezago en un territorio
- 2) Definición de Territorios Rurales
- 3) Clasificación de Territorios Rurales
- 4) Dinámicas de Desarrollo en Territorios Rurales
- 5) Alineación Estratégica y relación de causalidad en Territorios Rurales

2.1. Definición de Rezago en un Territorio

La documentación sobre rezago en territorios es escasa, y se encuentra en el campo de la sistematización de experiencias de aplicación de políticas destinadas a la superación de tal condición, la mayor parte se encuentra en los planes compensatorios surgidos en el marco de los fondos para la cohesión regional de la Unión Europea.² Dichos estudios muestran también, que la condición de rezago se manifiesta de manera distinta en zonas metropolitanas, periurbanas o rurales, requiriendo enfoques y políticas distintas para superar dichas realidades.

La idea básica es que las zonas desventajadas o rezagadas presentan un desempeño económico y social claramente inferior a áreas o territorios de referencia, usualmente escala nacional o regional.

No existe una metodología reconocida para determinar el rezago, sino más bien se trata del uso de distintos métodos y criterios para construir un juicio reconocido respecto de dicha condición. Los métodos de análisis utilizados incluyen y combinan análisis estadístico (clúster), cualitativo y de

² González, M., Sort, J., Zonas Rurales Rezagadas: detección, diagnóstico y la planificación del desarrollo, Fundación Mon Rural/Gabinet d'Estudis Multidisciplinars (GEM SL), Lleida, Spain. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists, 2008; Kairyte, E., Meyers, W. (2010) Territorial Indicators For Rural Development: Targeting Lagging Areas In Lithuania, Management theory and studies for rural business and infrastructure Development, N° 20 (1) Research papers; Meyers, W., Kairyte, E., Ribašauskienė, E., Lithuanian Diagnostics of Lagging Territories: Evaluation and Insights, Paper preparado para la presentación en el 113° Seminario EAAE “The Role of Knowledge, Innovation and Human Capital in Multifunctional Agriculture and Territorial Rural Development”, Belgrado, República de Serbia, Diciembre 9-11, 2009; OECD, The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas, Proceedings of OECD, Conference in Sienna, Italy, 10 Junio 2003; OECD, The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, Public Governance and Territorial Development Directorate, 2006; Saktiņa, D., Meyers, M. (2007) Targeting development policies for lagging rural areas: Latvia case study, Žemės Ūkio Mokslai, T. 14. Priedas. pp. 116–122.

expertos, para identificar diferencias territoriales en oportunidades y restricciones, y en definitiva fortalecer el marco para la asignación de recursos y acceso a fondos estructurales y de desarrollo.

En general, los factores que son evaluados por los distintos estudios para determinar el rezago son los siguientes:

- Localización: proximidad relativa a centros urbanos
- Demográficos: incluye densidad poblacional, población activa, población dependiente
- Sociales: empleo, desempleo, pobreza, educación
- Económicos: empresas, sectores, exportaciones
- Uso del suelo: urbano, agrícola, reservado

2.2. Definición de Territorios Rurales³

En la literatura de la planificación espacial y la geografía económica es común el uso del término “territorio”, vocablo muy intuitivo, pero al mismo tiempo su significado es muy diverso y confuso. Tal como lo señala la Unión Europea,⁴ aun los términos más sencillos tienen connotaciones muy distintas. Por ejemplo, una “región” puede significar un área de un territorio de escala local, escala nacional o escala internacional. En el mismo sentido, los vocablos “área” y “territorio” suelen usarse como sinónimos, y su connotación está determinada por la característica o dimensión que se desea destacar: económica, geográfica, social, administrativa.

Una larga, y no resuelta discusión, se ha dado en el seno de la Unión Europea como un debate sobre la política regional y la planificación espacial de los estados miembros, con tradiciones muy distintas, desde los enfoques más “corporativistas” preocupados por la “justicia espacial”, igualación fiscal y discriminación positiva (Austria, Bélgica, Alemania), pasando por los enfoques de gestión enfocados en estrategias territoriales de sinergia e interdependencias para estimular el crecimiento económico (Reino Unido, Holanda, Francia), hasta los enfoques preocupados por la protección ambiental y la planificación urbana (países nórdicos, España, Italia).⁵

Los enfoques territoriales son atractivos en políticas públicas porque contienen características muy apropiadas para tales fines. Entre otras, las siguientes:⁶

- Ponen foco en lugares u localizaciones específicas.
- Consideran enfoques integrados para la intervención, basados en recursos naturales, sociales, económicos y culturales de un área determinada.
- Dentro de un sistema de gobernanza multinivel, trata de la toma de definiciones adaptadas a condiciones institucionales locales.
- Una preocupación por intervenciones de largo plazo, mediante inversiones públicas

Acorde lo anterior, se puede señalar que no existe una definición precisa ni un consenso respecto de qué es un “territorio”. Se trata de alguna escala espacial, que se puede caracterizar por los hechos observables: su densidad (económica o poblacional), distancia (facilidad de acceso a mercados o

³ Para efectos de este estudio, el término “rural” no tiene asociado exclusivamente la connotación de actividades productivas agrícolas. Se refiere, en un sentido amplio, a las actividades que no se desarrollan en urbes, basadas en recursos naturales. Se recomienda revisar las siguientes referencias: Berdegué, Jara, Modrego, Sanclemente y Schejtman, Ciudades Rurales de Chile, RIMISP (2010); European Commission, The Leader approach: a basic guide (2006); OECD Rural Policy Reviews, The New Rural Paradigm: Policies and Governance (2006).

⁴ European Commission, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies N° 28, 1997.

⁵ Mirwaldt, K., McMaster, I., Bachtler, J., Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion, EoRPA Paper 08/5, 2008; Faludi, A., Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? Urban Studies, Vol. 41, No. 7, 1349–1365, June 2004.

⁶ Ver Mantino, F. (INEA), Developing a Territorial Approach for the CAP: A Discussion Paper, Institute for European Environmental Policy, Mayo 2011.

servicios) y división (referido a barreras que dificultan la interacción económica o social, tales como el lenguaje, la moneda). En función de los cuales se pueden hacer análisis de especialización (económica), migración y aglomeración (poblacional) y determinar políticas de integración regional, de desarrollo territorial y de urbanización.⁷

A efectos del presente estudio nos concentramos en las siguientes definiciones de “territorio rural” que es útil tener presente:

Definición 1

- Territorio Rural: Un espacio rural con una identidad construida socialmente.⁸

Definición 2

- Territorio Rural (definición operacional):⁹

Se indica que se adopta una aproximación pragmática, definiendo territorios según un grupo reducido de criterios operacionales, tomando en cuenta la disponibilidad de información:¹⁰

- Escala geográfica: un territorio se encuentra entre grandes regiones políticas o económicas (por ejemplo, Noreste de Brasil) y pequeñas comunidades locales. Generalmente, un territorio incluirá al menos una parte de dos o más municipios.
- Escala a nivel de políticas: un territorio es de tamaño suficiente como para ser considerado importante por los decisores de políticas. Tiene una masa crítica a nivel político, social y económico, y de allí la posibilidad de sustentar el desarrollo.
- Identidad: la población local debe reconocer el territorio, es decir, los límites del territorio deben ser evidentes para ella.
- Vínculos con núcleos urbanos: territorios rurales pueden incluir uno o más núcleos urbanos importantes. En el caso de territorios urbanos remotos o de muy difícil acceso, puede que los núcleos urbanos no se incluyan físicamente dentro de los límites de un territorio, sin embargo, la identidad del territorio debiera incluir los vínculos entre ambos espacios.
- Unidades político-administrativas: los límites de los territorios de preferencia debieran coincidir con las divisiones político-administrativas pertinentes, considerando que los procesos de políticas públicas están circunscritos por la jerarquía de las autoridades políticas y administrativas y las unidades espaciales en las cuales ejercen dicha autoridad.

Definición 3

- Territorio funcional: una unidad territorial económicamente funcional debe cumplir los siguientes requisitos:¹¹
 - ✓ Contener a los distintos actores del ciclo económico y
 - ✓ Las relaciones de estos actores se llevan a cabo dentro de los límites del territorio definido.

Definición 4

- Territorio: espacio geográfico, económico y social en que habitan y se desarrolla una comunidad.¹²

⁷ The World Bank, World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, 2009.

⁸ Schejtman, A. y Berdegué, J.A., 2004, Desarrollo territorial rural, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

⁹ Berdegué, J.A. et al, Investigación aplicada de Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina: Marco Metodológico Versión 2, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Working paper, 2008.

¹⁰ Un criterio adicional, que para efectos de este estudio no se considera pertinente es el referido a la condición de Diversidad de actores sociales, que implica que los territorios deben incluir diferentes actores sociales, con sectores heterogéneos en términos de su estructura social.

¹¹ SUBDERE, Departamento de Estudios y Evaluación de la División de Políticas y Estudios, Diseño Metodológico de Índice de Competitividad Comunal/Ciudades, Octubre 2013.

Definición propuesta

Considerando que son varias las dimensiones que dan el carácter a un territorio rural, presenta un desafío expresarlas en una definición única, sin embargo, proponemos la siguiente definición que creemos que resume las principales características pertinentes para el caso de este estudio, donde interesa definir un territorio rural con el objetivo de planificar y decidir las inversiones públicas de acuerdo a las características sociales y económicas del territorio y su población, que tenga como fin superar la condición de rezago existente.

Territorio rural es un área geográfica económicamente funcional, menor a una región político administrativa, que comprende una o varias comunas que tienen una identidad única que se reconoce por su vocación y dinámica productiva, basada principalmente en sus recursos naturales y que se vincula con uno o más núcleos urbanos en forma permanente o no, de acuerdo a su nivel de aislamiento.

2.3. Clasificación de Territorios Rurales

La tarea de proponer un conjunto de indicadores que permitan identificar el nivel de rezago en un territorio, requiere asumir las diferencias que existen de un territorio a otro. No resultaría eficiente manejar indicadores de rezago sobre un territorio urbano densamente poblado, y aplicar el mismo conjunto de indicadores a territorios rurales aislados o profundos, toda vez que existe una alta heterogeneidad en las capacidades y recursos de que dispone cada tipo de territorio para generar su propio desarrollo. Distintos estudios muestran también, que la condición de rezago se manifiesta de manera distinta en zonas metropolitanas, periurbanas o rurales, requiriendo enfoques y políticas distintas para superar dichas realidades.¹³

De acuerdo a las buenas prácticas internacionales no hay una dicotomía de rural y urbano separados y fracturados, sino un gradiente de condiciones que va desde localidades “rurales profundas” hasta, en el otro extremo, aglomeraciones urbanas. En el medio, hay territorios “rurales intermedios” o “rurales-urbanos”. Las principales características estos tipos de territorios son las siguientes:

- **Territorios rurales profundos**, los más distantes y con menor densidad poblacional, están en condiciones desiguales para lograr su desarrollo, son espacios con ciclos productivos cerrados debido a su aislamiento. En estos territorios el rezago es fuerte en lo económico y en lo social, son economías de subsistencia, y se debe a una importante falta de recursos humanos y tecnológicos, así como falta de acceso a servicios de todo tipo, fuentes de trabajo y mercados.
- **Territorios rurales intermedios**, donde es factible lograr un desarrollo económico y social aprovechando las sinergias con áreas urbanas cercanas que significa un intercambio de bienes y servicios recíproco y permanente. En estos territorios el rezago se debe a baja productividad y calidad de productos y escasa diversificación de su economía, considerando que en estos territorios hay tanto presencia de actividades económicas de uso de recursos naturales como de producción de servicios.
- **Territorios Urbanos**, se conforman a partir de un área urbana principal considerando la comuna correspondiente más otras comunas que dependen de los servicios y actividades de esta área urbana y que los ciclos productivos están relacionados y fuertemente dependientes en recursos y mercados. Las áreas urbanas juegan un papel fundamental como motor del desarrollo económico, en tanto son los espacios de concentración de nuevas tecnologías e infraestructuras de la información y la comunicación, los servicios especializados, los centros de ciencia y

¹² Gobierno Regional de Aysén, Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión de Planificación Regional Vinculado a la Inversión, Diciembre 2012.

¹³ González, M., Sort, J., Zonas Rurales Rezagadas: detección, diagnóstico y la planificación del desarrollo, Fundación Mon Rural/Gabinet d'Estudis Multidisciplinars (GEM SL), Lleida, Spain. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists, 2008

tecnología, así como de personal de alta calificación; factores estos entre otros que atraen y retienen la inversión de capital, generando empleo.¹⁴ Según Lever y Turok,¹⁵ las ciudades compiten a nivel sub nacional por atraer a la población y a la inversión, ofreciendo mejor educación, infraestructura moderna, mejor gobierno, mejor calidad de vida, entre otros.

En consecuencia, considerando el análisis de las causas internas del rezago en los territorios identificadas en el Decreto de creación del PDTR, y la revisión de una amplia bibliografía de experiencias internacionales, presentadas en el Anexo N° 1, se propone la siguiente clasificación de territorios rurales:^{16, 17}

- Territorios Rural – Urbano o Rural Intermedio
- Territorios Rural Aislado o Rural Profundo

Los criterios a utilizar para esta clasificación son tres:

1. Tiempo de acceso al centro poblado urbano más próximo, correspondiente a la vinculación de primer orden de la comuna.
2. Ranking en el Índice de Aislamiento.¹⁸
3. Porcentaje de población rural de la comuna.

El análisis de estos tres criterios debería realizarse en forma conjunta para todas las comunas de la región o del país, de modo de establecer la clasificación de cada comuna basada en una evaluación tipo panel. Se evalúan en conjunto los tres indicadores, dando mayor ponderación relativa a la distancia de la comuna con el área urbana correspondiente a la vinculación de primer orden y junto con esto al tamaño de esta área urbana y su capacidad tractora. Una comuna rural profunda rezagada vinculada en primer orden con un área urbana también rezagada, tendrá muy pocas posibilidades de superar su rezago (Por ejemplo, en la Región de Coquimbo, Combarbalá con su área urbana tractora Monte Patria y en la Región del Maule, Chanco con su tractora Cauquenes). En segundo orden se considera el porcentaje de población rural y por último el ranking en el Índice de Aislamiento.

Estimación de Criterios de Clasificación

1. El tiempo de acceso al poblado urbano más próximo, debe ser estimado a partir de información disponible en la Región, como por ejemplo en la Estratégica a Regional (diagnóstico) o en el PROT.
2. El Ranking en el Índice de aislamiento lo publica la SUBDERE y es de fácil acceso.
3. El porcentaje de población rural se estima con los datos de población publicados por INE.

2.4. Dinámicas de Desarrollo en Territorios Rurales¹⁹

El Marco conceptual que se desarrolla a continuación presenta una base ordenada de observación respecto de cómo se produce y evoluciona el desarrollo en un territorio rural, en la lógica de

¹⁴ Cabrero, E., Orihuela, I., & Zicardi, A. (2009), Competitividad urbana en México: una propuesta de medición. Revista Eure, Vol. XXXV, 79-99.

¹⁵ Lever, W. & Turok, I. (1999), Competitive cities: Introduction to the review. Urban Studies, Vol. 5-6, 791-793.

¹⁶ Criterios propuestos por la OCDE en su tipología regional para Chile. Ver en Anexo N° 1 un breve resumen del documento: "Nuevo Paradigma Rural en la OCDE: Promoviendo el Crecimiento en todas las Regiones. Enrique Garcilazo, Regional Development Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development OECD. Nuestro Chile Rural: Desafíos de una nueva estrategia. Santiago, 23 Mayo 2013".

¹⁷ Cabe señalar que respecto a los territorios urbanos, la SUBDERE ya ha desarrollado una propuesta metodológica y para el 2015 tiene programada la contratación de un estudio para realizar la medición de los indicadores para los territorios urbanos identificados según la propuesta del estudio "Diseño Metodológico del Índice de Competitividad Comunal/Ciudades, Octubre 2013, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile, Departamento de Estudios y Evaluación de la División de Políticas y Estudios"

¹⁸ Índice Oficial publicado por SUBDERE. La comuna más aislada está en el lugar N° 1 de 346, y corresponde a Laguna Blanca, en la Región de Magallanes. En Anexo N° 2 se presentan los criterios utilizados en este índice y las estimaciones de dicho índice para las tres regiones donde se ubican los tres territorios rezagados pilotos.

¹⁹ Todos elementos tomados del estudio "Investigación aplicada de Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina, Marco Metodológico Versión 2", RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2008.

relaciones internas complejas de causa efecto, que permite entender y caracterizar la dinámica de uso y transformación de los recursos naturales y sociales de un territorio rural que busca alcanzar un **desarrollo sustentable**.²⁰

El enfoque de sustentabilidad presente en esta dinámica territorial distingue tres dimensiones: **una medioambiental, una social y una económica**, las cuales se interrelacionan permanentemente. La dimensión economía es parte de y depende de la sociedad, la que existe dentro de un medioambiente y es dependiente de él, lo que posibilita que las tres dimensiones se influyeran y dependan las unas a las otras. Por tanto, cada política e intervención diseñada para el territorio, guiada por el principio de sustentabilidad, debería considerar cambios en capacidades e impactos en las tres dimensiones: económicas, sociales y medioambientales.

La **dimensión económica** se refiere a cómo lograr el crecimiento económico sustentable sin deteriorar los recursos naturales y las condiciones de vida de la cual depende finalmente la economía y la población del territorio. Por un lado, el crecimiento económico sustentable requiere: i) un uso más eficiente de los recursos, ii) una reflexión medioambiental de los precios de las materias primas y productos, iii) una reducción de la polución del medio ambiente por medio del desarrollo y iv) utilización de tecnologías de producción limpias. El punto de equilibrio es llegar a conciliar el crecimiento económico y la protección medio ambiental.

Por otro lado, el crecimiento económico sustentable requiere mantener las capacidades de las personas para apoyar las estructuras necesarias para el desarrollo de las actividades económicas, que se basan en los servicios sociales básicos: salud, educación, trabajo, seguridad. El punto de equilibrio es que la población del territorio perciba igualdad de oportunidades para participar en los procesos económicos de su territorio y la existencia de facilidades colaborativas. El punto de equilibrio es que el desarrollo económico aporte en forma importante a la disminución de las desigualdades e inequidades en la población del territorio.

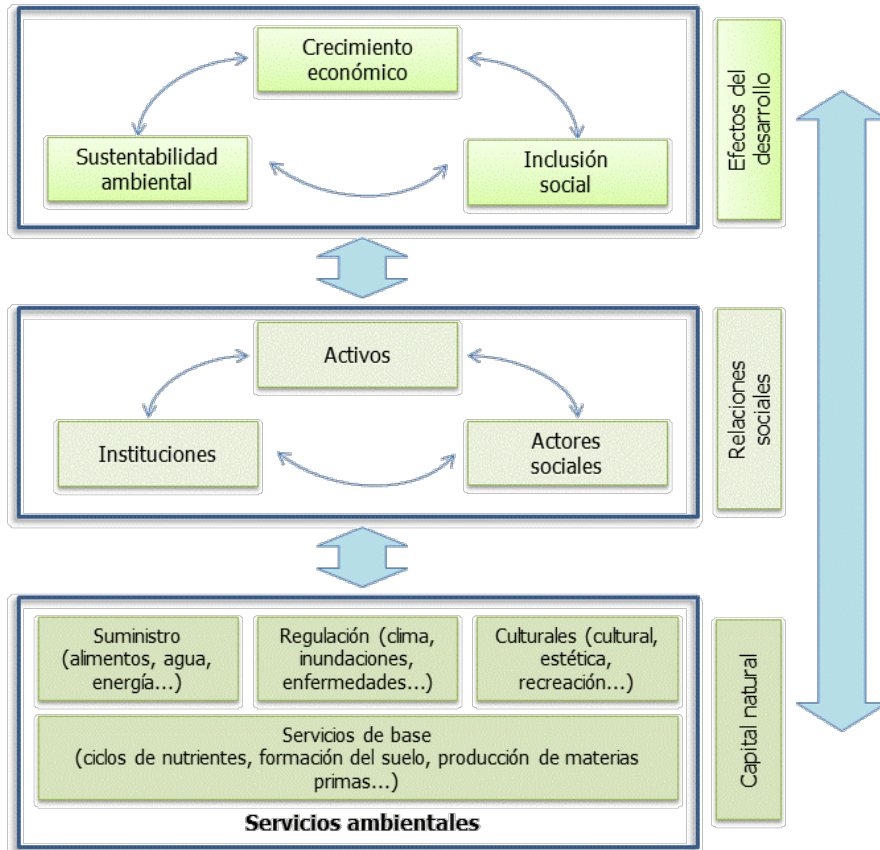
La **dimensión social** se refiere a lograr la inclusión social mediante el desarrollo social de las personas mejorando en forma permanente sus capacidades para participar del crecimiento económico del territorio y obtener su bienestar. Este desarrollo social será sustentable medioambientalmente si las actividades y el comportamiento de las personas tienen como valor objetivo el evitar el daño medioambiental, y tienden a lograr una gestión cuidadosa de los recursos naturales.

La **dimensión medio ambiental o ecológica** se refiere a lograr la sustentabilidad ambiental en base a exigir el cumplimiento de la normativa orientada a lograr y mantener metas de conservación de las bases naturales de la vida. Esto incluye protección medioambiental, preservación de la biodiversidad, limitaciones de polución ambiental, y manejo de energías renovables y no renovables, con la idea que el uso de los recursos sólo debe llegar al grado de permitir que sean reemplazables o sustituibles.

En la Figura siguiente se presenta esquemáticamente esta dinámica:

²⁰ Se define por la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente (1987) como desarrollo sustentable el “desarrollo que soluciona las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las próximas generaciones de solucionar sus propias necesidades”.

Figura N° 1. Desarrollo Sustentable: Dinámica Territorios Rurales



Fuente: Estudio de "Investigación aplicada de Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina, Marco Metodológico Versión 2", RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2008.

La parte superior del esquema muestra los resultados de las tres dimensiones del desarrollo que logra el territorio en un momento determinado del tiempo: crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental. El nivel de cada una de estas dimensiones así como su combinación mostrarán los resultados finales del desarrollo sustentable, que en el esquema se denomina "Efectos del Desarrollo". Estos efectos evolucionan en el tiempo en función de los resultados de las trayectorias de las tres dimensiones, resultados que dependerán de la capacidad y calidad de sus Relaciones Sociales (segundo nivel del esquema) para usar, transformar y cuidar del Capital Natural del territorio (tercer nivel del esquema). Estos tres niveles interactúan en formas complejas. En gran parte, los efectos de desarrollo son determinados por los procesos sociales, y viceversa. Los efectos de desarrollo también afectan al capital natural a través de impulsos directos como cambios en el uso de las tierras, cambios tecnológicos o el agotamiento de los recursos naturales, todos ellos producto de los procesos sociales.

Las "relaciones sociales" del segundo nivel incluye todos los aspectos de la vida social en un territorio, tales como la economía, la política, las acciones colectivas, etc. En cada una de estos aspectos, los actores sociales interactúan unos con otros, creando alianzas explícitas o tácitas. Dicha interacción es mediatizada por instituciones formales e informales.

El "capital natural" del tercer nivel, tienen una influencia directa y poderosa sobre las opciones y restricciones que enfrenta la población en el territorio. Los recursos naturales son muy importantes como activos productivos en los territorios rurales. Como consecuencia, el uso de capital natural

promovido de manera directa o indirecta a través de instituciones formales e informales, tiene impactos muy fuertes en la distribución de las oportunidades y los resultados del desarrollo entre los diferentes grupos sociales.

2.5. Alineación Estratégica y Relación de Causalidad en Territorios Rurales

La propuesta de marco conceptual que plantea la consultora tiene el propósito de fijar las bases para el diseño y ejecución de los Planes de Desarrollo en territorios rurales de una región, de modo que éstos sean parte de la alineación de objetivos de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), de los Planes Estratégicos Sectoriales y Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS). Con esto se busca que los objetivos de desarrollo sustentable de los territorios rezagados sean parte de la alineación de objetivos a nivel estratégico, programático y operativo de la gestión del sector público.

2.5.1. Enfoque de Marco Lógico

Para alinear vertical y horizontalmente los 3 niveles de la planificación (estratégico, programático y operativo) se utiliza el Enfoque del Marco Lógico,²¹ que permite acoplar los objetivos, indicadores y metas establecidos en cada uno de estos niveles explicitados en los correspondientes instrumentos de planificación.

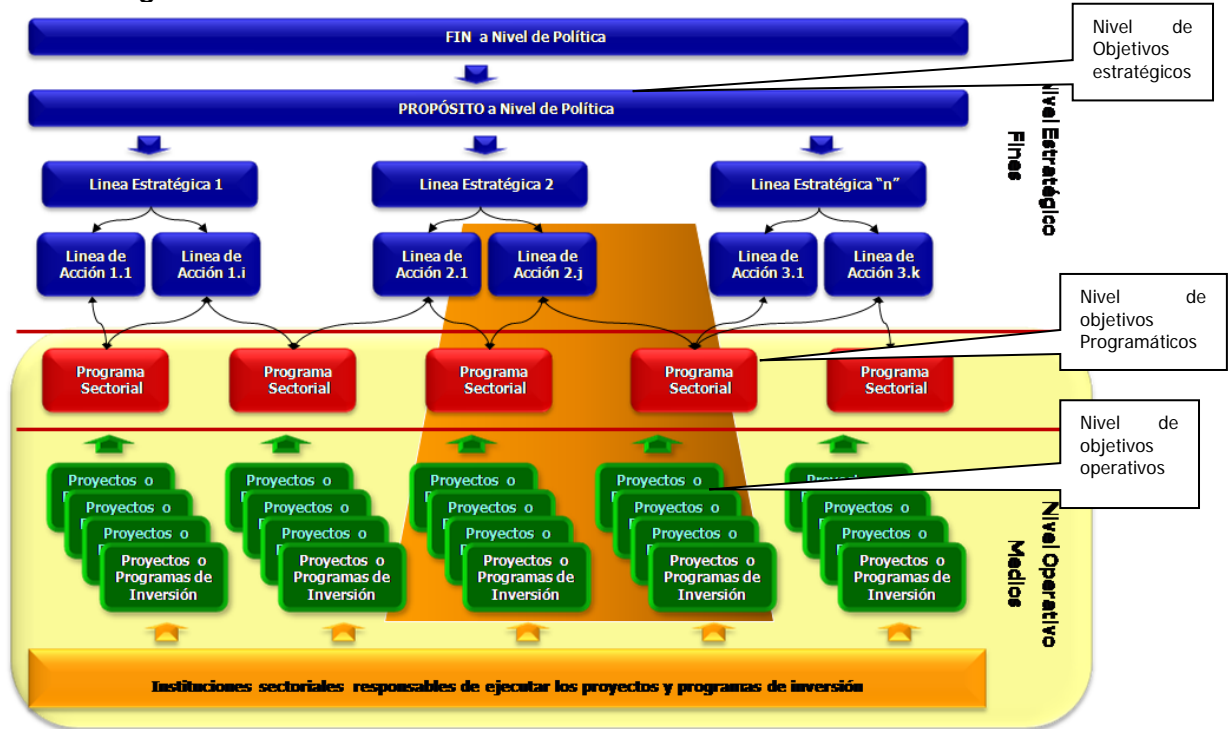
Específicamente, se aplica la técnica de construcción de una **matriz de marco lógico en cascada**, vía la cual se relacionan los medios con los fines de varios niveles jerárquicos de objetivos, definiéndose para cada uno de ellos indicadores y metas correspondientes.

Esta matriz en cascada, al vincular los objetivos, indicadores y metas de los tres niveles de planificación posibilita que el proceso de seguimiento y evaluación del nivel operativo retroalimente el nivel programático y que éste, a su vez, retroalimente el nivel estratégico.

Lo anterior se representa en la siguiente figura:

²¹ El Enfoque de Marco Lógico y la Matriz Marco Lógico (MML), es una metodología que facilita el proceso de conceptualización, diseño y ejecución de programas sectoriales, regionales y transversales, proyectos y programas institucionales y de inversión y la posterior evaluación de resultados a nivel de productos (corto plazo), resultados intermedios (mediano plazo) y finales (largo plazo). Este enfoque es el utilizado por la DIPRES y MIDEPLAN para el diseño y evaluación de Proyectos y Programas.

Figura N° 2. Desarrollo Sustentable: Dinámica Territorios Rurales



Fuente: elaboración propia.

2.5.2. La Planificación y los Planes

Respecto de la planificación, existen distintas definiciones según sea el foco ó énfasis por el cual opte el autor. Dentro de éstas cabe mencionar algunas definiciones de planificación desarrolladas por especialistas de Colombia y Perú cuya estructura político- administrativa es similar a la nuestra:

- La planificación es el medio a través del cual las organizaciones estatales determinan la destinación de los recursos públicos, independientemente del modelo de Estado que haya sido adoptado. En la medida en que el patrimonio que ellas administran se encuentra por fuera de la circulación del mercado, las decisiones requieren un sistema de organización y distribución de los procesos decisorios que constituye el sistema de planificación....²²
- La planificación es un proceso socio-político y un escenario de interlocución entre actores: como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planificación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción.²³ La planificación participativa, en sus distintos niveles (estratégico, programático y operativo) es un espacio de concertación, en el cual las autoridades regionales, autoridades locales y representantes de la

²² Varón Perea, Margarita (2009), "Quién decide qué y por qué: Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia de Planeación", República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, Documento.

²³ Velásquez, Fabio y Gonzalez, Esperanza (2003), "¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?", Bogotá, Fundación Corona.

sociedad civil definen, en conjunto, cómo y a qué se orientarán los recursos de inversión a nivel regional y local, teniendo en cuenta la visión del desarrollo de los Planes de Desarrollo de Nivel central y de los objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Institucionales.²⁴

Lo que interesa destacar respecto de la definición de la planificación es lo siguiente:

- La planificación es un medio para lograr que los actores regionales acuerden los objetivos de desarrollo de la Región, para identificar las áreas claves que apunten al logro de los objetivos de desarrollo (nivel estratégico) y para concertar las capacidades y recursos regionales y dirigirlos hacia el desarrollo de las áreas claves de desarrollo (nivel programático multianual y nivel Programático-Operativo anual).
- La planificación es una herramienta que permite revelar la demanda de la ciudadanía por los bienes y servicios provistos por el Estado. Es decir, la planificación debe lograr la concurrencia entre la oferta y la demanda por los bienes y servicios públicos.
- La planificación es un proceso que se expresa mediante planes y que se concreta en proyectos o iniciativas de inversión.

El proceso de planificación se **expresa mediante Planes** que constituyen su principal instrumento. Los planes deben suscribir su carácter flexible, de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sean necesarias corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que, con independencia de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados.

Considerando los distintos niveles de decisión involucrados en el proceso de planificación, se distinguen planes de nivel estratégico, de nivel programático y de nivel operativo tal como se detalla a continuación.

2.5.3. Los Ciclos de la Planificación

Los tres niveles de decisión (Estratégico, Programático y Operativo) que son constitutivos de un Sistema de Planificación deben ser articulados tanto verticalmente, integrando los fines y objetivos de cada nivel jerárquico.

- **Nivel Estratégico:** Corresponde al diseño y evaluación de Planes, Políticas y Programas que corresponden al nivel estratégico, donde se identifican principalmente decisiones que definen políticas y marcos legislativos, que por un lado orientan la acción pública y por otro lado la regulan. Los instrumentos de planificación de nivel estratégico son:
 - ✓ Plan de Desarrollo Nacional
 - ✓ Estrategias Regionales de Desarrollo
 - ✓ Planes o Estrategias Municipales de Desarrollo
- **Nivel Programático / Territorial:** Corresponde al nivel programático territorial que incluye el diseño y evaluación de Programas de intervención sectoriales, regionales o locales. En este nivel corresponde identificar y complementar los objetivos a nivel sectorial y territorial, en coherencia con los objetivos a nivel estratégico superior y, determinar las responsabilidades institucionales para su logro, expresados en compromisos ojala vinculantes, que orienten la priorización de proyectos y programas de inversión y la asignación de recursos al tercer nivel operativo o de

²⁴ Shack, Nelson (2005), "Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados - Participación Ciudadana y Transparencia Fiscal- Recientes experiencias en el Perú", Noviembre.

ejecución. A este nivel se diseñan y evalúan:

- ✓ Programas sectoriales o regionales o locales
- ✓ Compromisos programáticos de dependencias y entidades públicas
- ✓ Instancias de coordinación intersectorial
- ✓ Planes Plurianuales de Inversiones de los sectores o regiones o municipios

- **Nivel Operativo:** Corresponde a la ejecución de iniciativas de inversión acorde con los lineamientos que bajan de los programas sectoriales o regionales o locales (Nivel programático). En este nivel es donde se manifiesta directamente la intervención del Gobierno en el grupo de la población o sector objetivo. Dicha intervención significa un conjunto de programas y proyectos de inversión en un territorio que utilizan recursos económicos y humanos, generando infraestructura, bienes y servicios, que implica ejecutar funciones, tareas, instrumentos, personal que labora y equipamiento empleado, donde los resultados están sujetos a metas, debiendo los impactos de este accionar aportar al logro de los objetivos definidos en el nivel programático que aporta en forma importante al logro de los objetivos del nivel estratégico de la región y sectores.

La integración de estos niveles también deben integrarse los ciclos temporales de cada uno de ellos:

- El Nivel Estratégico se desarrolla en el largo plazo
- El Nivel Programático se desarrolla en el mediano plazo
- El nivel Operativo se desarrolla en el corto plazo

En la gráfica a continuación se muestra esta integración temporal que debe incorporarse al modelo de gestión de la planificación regional de manera.

Figura N° 3. Ciclos de Planificación



La definición operativa de cada ciclo temporal está dada por el período de vigencia de los planes que lo componen, es decir, desde la fecha de puesta en vigencia de éstos hasta su cierre que es el momento en el cual se pueden evaluar sus efectos (resultados e impactos).

Es muy importante que en la gestión de la planificación se encuentren definidos los ciclos temporales de cada nivel por cuanto constituyen la base sobre la cual se desarrollan los procesos de seguimiento y evaluación que retroalimentan la planificación.

Salvo el ciclo de corto plazo, que corresponde al ciclo anual de la formulación y ejecución presupuestaria, la definición de los otros dos ciclos es de carácter convencional y pragmático. El criterio es que el nivel estratégico se desarrolle en un plazo que, por una parte, se puedan evidenciar los resultados de desarrollo efectivamente alcanzados pero que, por otra, sea “imaginable” para los actores y sujetos de la planificación. Por su parte, el ciclo programático de mediano plazo, está dado por los ciclos políticos de nivel nacional y por el horizonte de cumplimiento de los objetivos planteados en este nivel.

Considerando que la estructuración de un sistema de planeación de esta naturaleza está ligada al ciclo político. Para el país se debería usar como unidad de medida el ciclo de 4 años, de esta manera el modelo de gestión que se adopte debería sustentarse en la siguiente propuesta de ciclos temporales:

- Nivel estratégico: 15 años o más
- Nivel Programático: 4 años (Plan de Gobierno) y 8 años (Políticas Regionales)
- Nivel Operativo: anual

III. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IDENTIFICACIÓN Y EXPLICACIÓN DEL REZAGO EN TERRITORIOS RURALES

La propuesta metodológica comprende dos partes, la primera parte una propuesta de identificación y formulación de indicadores acorde con la lógica propuesta para la dinámica productiva de los territorios rurales y una segunda parte que comprende una propuesta metodológica para desarrollar lo que denominamos Diagnóstico Estratégico de un territorio como instrumento base para diseñar un Plan de Desarrollo para un territorio rural, acorde con la lógica propuesta de alineación de los niveles de planificación estratégica, programática y operativa.

1. Propuesta de Identificación y Formulación de Indicadores de Rezago

La lógica propuesta de la dinámica productiva establece dos vertientes de identificación de indicadores: i) una asociada al primer nivel de la lógica vertical (nivel superior) de la dinámica productiva de los territorios rurales, que corresponde a indicadores que establezcan una métrica de los efectos de desarrollo que se observan en el territorio en cada una de las dimensiones y que se utilizan como trazadores del nivel de rezago en el territorio; y, ii) otra asociada al segundo y tercer nivel de la lógica vertical (nivel inferior), que corresponde a indicadores que establezcan una métrica de la evolución en el tiempo de la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y sociales y de la capacidad que dispone el territorio para desarrollar los procesos transformadores con fines productivos en el territorio, estos indicadores y su evolución se utilizan como trazadores de las capacidades del territorio e inductores del desarrollo, y por tanto son relevantes para explicar el nivel de rezago en el territorio.

En la tabla siguiente se muestra la asociación entre los niveles de la lógica vertical de la dinámica de los territorios y los tipos de indicadores que miden sus resultados de la lógica horizontal.

Tabla N° 1. Asociación entre Lógica Vertical y Horizontal e Indicadores

Niveles de la Dinámica en Territorios Rurales	Dimensiones de Desarrollo y Gestión		
	Economía	Social	Ambiental
Nivel Superior: Efectos de Desarrollo o Resultados intermedios y finales (impactos)	Indicadores que miden los resultados o efectos en la población del desarrollo sustentable que se produce en el territorio. Estos indicadores serán una medida proxy del nivel de captura, que logra la población del territorio, del valor generado por el uso de los recursos naturales y sociales del territorio. Estos indicadores serán los trazadores del nivel de rezago de los territorios rurales.		
Nivel Inferior: Relaciones Sociales o Procesos Sociales principalmente con fines productivos. Capital Natural o Recursos Naturales y Sociales	Indicadores que dan cuenta de la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y sociales y de la existencia de capacidades claves del sector productivo y condiciones del entorno para desarrollar los procesos transformadores sociales con fines productivos en el territorio y podrían estar potenciando o limitando el desarrollo sustentable del territorio. Estos indicadores son trazadores de la trayectoria de las capacidades claves disponibles en el territorio e inductores del desarrollo.		

Las actividades realizadas para la identificación del set de los indicadores del nivel superior e inferior de la dinámica productiva de los territorios rurales fueron las siguientes:

1. Revisión bibliográfica nacional e internacional.²⁵

²⁵ La síntesis de la revisión bibliográfica se presenta en el Anexo N° 1 y considera para cada documento una estructura narrativa compuesta de tres partes: Identificación, Propósito y alcance y Principales hallazgos. Detalle de los documentos revisados e incorporados en el Anexo N° 1: [Revisión Bibliográfica Internacional](#)

- Indicadores Territoriales de Patrones y Dinámica Socioeconómicas <http://www.oecd.org/dataoecd/42/16/15181756.doc>.

2. Entrevistas a actores relevantes relacionados con el tema.²⁶
3. Talleres de discusión interna del equipo de trabajo.

El resultado de este trabajo fue un conjunto de indicadores agrupados en seis (6) ámbitos de la dinámica productiva de los territorios rurales propuesta que se asocia con las tres dimensiones del desarrollo de la dinámica productiva propuesta tal como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla N° 2. Asociación de Dimensiones del Desarrollo y Ámbitos de Indicadores Propuestos

Dimensiones de Desarrollo	Ámbitos de Indicadores propuestos
Economía Social Ambiental	Empresas
	Innovación
	Infraestructura
	Gestión Público Privada
	Personas
	RRNN y Medio Ambiente

1.1. Propuesta de Indicadores: Dimensión Economía

Para identificar y examinar los niveles de desarrollo de un territorio desde la dimensión económica, es importante considerar, como lo plantea en general la literatura sobre “desarrollo económico territorial sostenible”, que la productividad de un territorio no depende sólo de lo que ocurra dentro de una empresa, sino que también requiere de ciertas capacidades del territorio como son: una adecuada dotación y calidad de infraestructuras y servicios de apoyo a la producción; de relaciones y redes fructíferas entre actores económicos, productivos y de investigación e innovación, además de las capacidades existentes en la institucionalidad del territorio para gestionar la utilización de recursos naturales disponibles sin causar daños, degradación o impedir su renovación; generar un

DT/TDPC(2002)23

- Nuevo Paradigma Rural en la OCDE: Promoviendo el Crecimiento en todas las Regiones. Enrique Garcilazo, Regional Development Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development OECD. Nuestro Chile Rural: Desafíos de una nueva estrategia. Santiago, 23 Mayo 2013
- Zonas Rurales Rezagadas: detección, diagnóstico y la planificación del desarrollo. González, M., Sort, J. Fundació n Mon Rural/Gabinet d'Estudis Multidisciplinars (GEM SL), Lleida, Spain. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE 2008
- Gallardo, M., Pedersen, M. (2007), Indicadores líderes compuestos: Resumen de metodologías de referencia para construir un indicador regional en América Latina, CEPAL Serie estudios estadísticos y prospectivos N° 49, Santiago de Chile, abril de 2007
- Saktiņa, D., Meyers, M. (2007) Targeting development policies for lagging rural areas: Latvia case study, Žemēs Ūkio Mokslai, T. 14. Priedas. pp. 116–122.
- Lall, S., Funderburg, R., Yepes, T. (2004), Location, Concentration, and Performance of Economic Activity in Brazil, World Bank Policy Research Working Paper 3268, April 2004
- OECD, The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, ISBN 92-64-02390-9, OECD 2006
- Revisión Bibliográfica Nacional
- SUBDERE, desarrollado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile, octubre 2013. Diseño Metodológico de Índice de Competitividad Comunal/Ciudades
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP 2013. Informe Latinoamericano 2013 sobre Pobreza y Desigualdad. Informe bianual enfocado en zonas rurales.
- SUBDERE, Índice de Competitividad Regional, ICR
- Índice de Competitividad Comunal, Región del Maule (2012 – 2013). Centro de Competitividad del Maule, Universidad de Talca (2013).
- Índice de Desarrollo Territorial, Región de Coquimbo. IDT (2014). Informe Final del Estudio basal Eje Calidad de Vida y Sustentabilidad. Corporación Regional de Desarrollo Productivo; realizado por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

²⁶ El detalle de los entrevistados se encuentra en el Anexo N° 3.

entorno favorable al surgimiento de nuevos emprendimientos o unidades productivas y atraer y gestionar nuevas inversiones, que impliquen un desarrollo social sostenible, de largo plazo, con la creación de empleos de calidad y niveles de ingreso de la población que impacten directamente en las condiciones de vida en el territorio.

En consecuencia se propone definir para el ámbito económico indicadores en varios aspectos que explicarían el nivel de desarrollo económico y social como son:

- Indicadores que permitan dimensionar la densidad del tejido sistema productivo local, referido al número y tamaño de actores económicos que operan en el territorio y sus volúmenes de venta y también definir indicadores que señalen el volumen de trabajadores del territorio que presentan contratos con empresas que operan en ese mismo territorio y sus niveles de ingresos autónomos. Esto porque suele ocurrir la existencia de empresas de gran tamaño que no generan un número relevante de empleos para los habitantes del territorio en que operan, es decir, los trabajadores del territorio no capturan parte importante del valor que se genera en el territorio. Las explicaciones pueden ser diversas, entre otras: i) existen unidades con procesos productivos de altos niveles de mecanización; ii) parte importante de su dotación de empleados es incorporada desde otras regiones; iii) un gran número de empresas de menor tamaño, que por sus condiciones estructurales, generan empleos precarios y de bajos ingresos.
- Indicadores que permiten seguir las capacidades de gestión institucional en dos direcciones:
 - ✓ De los recursos públicos disponibles para el fomento productivo. En este sentido, es fundamental una gestión orientada a que las empresas y las organizaciones productivas del territorio puedan acceder a la oferta de servicios de apoyo a la producción, por lo que se plantea un indicador que dé cuenta del volumen de la inversión pública en desarrollo productivo ejecutada en el territorio. Si bien es cierto los recursos de inversión pública se asignan de acuerdo a la Ley de Presupuestos, la ejecución por parte de la institucionalidad local conlleva el despliegue de capacidades para presentar iniciativas de interés territorial, facilitar el acceso y la articulación de actores público-privados, de recursos e instrumentos de fomento productivo en el territorio. Esta inversión pública ejecutada en el territorio, en general, está referida a programas de desarrollo productivo, inversión en infraestructura productiva, transferencia tecnológica, entre otros.
 - ✓ Los rezagos que pueda presentar un territorio en materia de medio ambiente y recursos naturales dicen relación, fundamentalmente, con las capacidades existentes en la institucionalidad del territorio para gestionar la utilización de recursos disponibles sin causar daño, degradación o impedir su renovación. Esta capacidad de gestión se verifica particularmente sobre grandes proyectos de inversión vinculados a la explotación de recursos naturales. Expertos y organismos internacionales recomiendan que para abordar los conflictos entre gestión ambiental y beneficios económicos particulares es fundamental la existencia de acuerdos institucionales, basados en propuestas sostenibles ambiental, económica y socialmente. En este contexto, el indicador que se propone busca dar cuenta de esta situación a través de inversiones autorizadas de acuerdo a la normativa vigente y las evaluaciones de impacto medioambiental versus inversiones efectivamente materializados en el territorio, este indicador adquiere mayor importancia aún dada la recurrencia de grandes inversiones que, una vez aprobadas han sido rechazadas por generar contaminación en niveles sensibles para la población local, o que amenazan con deteriorar los recursos del territorio o dañar su capacidad de renovación.
- Indicadores que midan la disponibilidad y calidad de infraestructura en un territorio que incide directamente en el funcionamiento de las empresas, particularmente la conectividad vial que asegura el flujo de insumos, productos y servicios necesarios para la operación de las unidades

productivas, es sabido que existen territorios donde el desarrollo de las actividades económicas se encuentra limitado por la falta de infraestructura. De esta forma definir indicadores de disponibilidad de infraestructura adquiere relevancia, por ejemplo, calidad y densidad de la red vial, calidad de los servicios de electricidad, calidad de los servicios telefónicos e internet, entre otros.

- Indicadores que den cuenta de la cultura de innovación y facilidades del entorno para el desarrollo de la innovación en las empresas. La innovación aplicada a los sistemas productivos locales ha adquirido gran importancia en políticas públicas, y es un elemento muy destacado en las estrategias de desarrollo económico de los territorios, donde se asigna, por un lado, un rol protagónico a empresas y organizaciones productivas para la incorporación de innovaciones que aumenten su productividad y mejoren su vinculación a los mercados. La capacidad de un territorio para aumentar la productividad de su economía depende también de los mecanismos que operan a nivel local para promover la innovación, desde la pequeña producción a las medianas y grandes empresas. Aquí la literatura destaca la importancia de introducir innovaciones a partir del potencial endógeno en los sistemas productivos locales, es decir, utilizando las capacidades y recursos propios de los territorios. Respecto de esto, en los últimos años las políticas públicas de promoción a la innovación han apuntado fuerte a lo menos en dos direcciones: i) a desarrollar capacidades, en empresas y organizaciones productivas, para incorporar innovación a nivel de procesos productivos, organizacionales y como productos comercializables; y ii) a facilitar la vinculación de empresas y organizaciones productivas con la red de entidades del sistema nacional de innovación presente en regiones, ya sea a través de fondos concursables de innovación u otros mecanismos para el financiamiento de iniciativas innovadoras.

El consolidado de indicadores propuestos por ámbito relacionados con la Dimensión Económica se presenta a continuación:

Ámbito Empresas

- Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo.
- Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.
- Promedio anual de inversión pública en fomento productivo por unidad productiva formal.
- Porcentaje anual de patentes comerciales nuevas versus el total de patentes comerciales del territorio.
- Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.
- Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).
- Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.

Ámbito Innovación

- Percepción de los empresarios sobre las condiciones de entorno para la innovación en el territorio (si existen redes, acceso a instrumentos de fomento a la innovación, acceso a especialistas en innovación, etc.).
- Porcentaje de unidades productivas formales del territorio que declaran haber implementado innovaciones en relación al total de unidades productivas formales del territorio.
- Porcentaje de unidades productivas formales que declaran tener relación con centros tecnológicos de I+D+i.
- Percepción de los empresarios sobre el clima y condiciones para la innovación en su empresa.

Ámbito Gestión Pública Privada

- Porcentaje de organizaciones del ámbito de desarrollo productivo que funcionan respecto al total existente en el territorio.
- Porcentaje anual de unidades productivas formales del territorio que han utilizado incentivos para atracción de inversión privada respecto al total de unidades productivas formales del territorio.
- Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando los todos los trabajadores dependientes del territorio.

Ámbito Infraestructura

- Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km²)

Ámbito RRNN y MA

- Percepción de los empresarios sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión.
- Percepción de organizaciones o académicos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión.
- Porcentaje de iniciativas de inversión privada efectivamente materializadas respecto al total autorizadas para la explotación de recursos naturales en el territorio.

1.2. Propuesta de Indicadores: Dimensión Social

Un aspecto fundamental para analizar es la calidad de vida de la población en cuanto al acceso oportuno y de calidad a los servicios públicos como son educación, salud, comunicación, transporte, entre otros. En este sentido, la percepción que tienen los habitantes de un territorio sobre la calidad de los servicios, especialmente de salud, comunicación y transporte público, permiten tener una visión más acabada respecto de los niveles de rezago de un territorio en estos ámbitos. Cabe destacar, que actualmente se considera la educación y la capacitación como elementos fundamentales de toda política orientada a fortalecer y aumentar la productividad, la innovación y el emprendimiento, de hecho, buena parte del desempeño que muestra un territorio en sus dimensiones económicas se explica por el nivel de formación de su capital humano. Por tanto una vinculación coherente del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo del territorio con sus necesidades y potencialidades, genera condiciones para la mejor utilización de los recursos y estimula la empleabilidad local, aportando a desincentivar el abandono del territorio por parte de quienes inician su vida laboral en busca de nuevas y/o mejores oportunidades.

Por otra parte, es importante un adecuado cuidado institucional de las grandes inversiones que se realizan en un territorio, actualmente existe un número importante de conflictos sociales medioambientales protagonizados por la base social organizada que exige a los proyectos de inversión que sean coherentes con la estrategia de desarrollo del territorio, que involucren criterios de protección ambiental con estrictos protocolos de prevención a la contaminación, a la degradación de los recursos naturales y que promuevan la conservación del patrimonio natural y cultural.

Por último, un elemento considerado clave para alcanzar una perspectiva integradora y sostenible del desarrollo en un territorio es desarrollar una gestión local de las estrategias de desarrollo y de la inversión asociada, con la participación de organizaciones sociales y productivas, especialmente a través de mecanismos de cooperación público-privada.

En consecuencia se propone definir indicadores de la dimensión social en varios aspectos que explicarían el nivel de desarrollo económico y social como son:

- Indicadores de población vulnerable en situación de pobreza y pobreza extrema.

- Indicadores que reflejen el grado de participación de la población en el sistema escolar; el nivel de escolaridad de la población en el territorio; la inversión que realiza la institucionalidad pública en materia de formación y capacitación laboral.
- Indicadores relacionados con los niveles de escolaridad de la población; una escolaridad completa y, más aún, una formación técnica o profesional amplían las oportunidades de empleo de las personas, de desarrollo económico y de reducción de las desigualdades sociales. Existe consenso en señalar que la permanencia en el sistema educacional genera aumento del capital cultural y social en las personas, lo que conlleva al acceso a mayores oportunidades laborales, de mejor calidad y mayores ingresos.
- Indicadores de cobertura y acceso a servicios públicos.
- Indicadores de la percepción que tienen los habitantes del territorio respecto de la calidad de los servicios de salud, educación, comunicación (internet y telefonía) y servicios de transporte.
- Indicadores que reflejen el nivel de satisfacción de ciudadanos que habitan en el territorio sobre los procesos de inversión pública y privada en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión vinculados a recursos naturales.
- Indicadores respecto a la forma de decidir la inversión pública regional

El consolidado de Indicadores propuestos por ámbito relacionados con la Dimensión Social se presenta a continuación:

Ámbito Personas

- Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.
- Nivel de Escolaridad por nivel: Sin Educación, Básica, Media y Superior (técnica y universitaria).
- Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.
- Porcentaje de personas matriculadas por nivel versus la población del grupo de la edad oficial que corresponde a ese nivel.
- Cobertura anual de servicios básicos en el territorio: agua potable y alcantarillado.

Ámbito Infraestructura

- Tiempo traslado a centro educacional enseñanza media
- Tiempo traslado a centro de salud
- Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km²)

Ámbito Gestión Pública Privada

- Porcentaje anual Inversión pública comunal de decisión regional en relación al total de la inversión pública del territorio.
- Promedio de inversión pública en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.

Ámbito RRNN y MA

- Percepción de los ciudadanos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión.

Esta definición de indicadores se completa con una Ficha de Formulación de Indicadores que contiene los siguientes elementos:

- Nombre del indicador
- Ámbito de métrica
- Descripción del indicador
- Variables involucradas
- Algoritmo de cálculo
- Medios de verificación de las variables

Esta ficha será la guía para la estimación de cada indicador, de modo que la forma de cálculo y la fuente de información de las variables de cada indicador (Medios de Verificación) se mantenga en el tiempo sin cambios. En el Anexo N° 4 se presentan estas Fichas completas de los indicadores propuestos.

La propuesta de indicadores de la dimensión económica por ámbito de Empresas, Innovación, Infraestructura, Gestión Pública Privada y Recursos Naturales y Medio Ambiente y, por dimensión Social por ámbito de Personas, Infraestructura y Gestión Pública Privada, se incorpora a la lógica vertical propuesta para la dinámica de los territorios rurales, resultando la distribución de indicadores que se presenta en la tabla siguiente, asignándole un identificador según el ámbito propuesto a que pertenece.

Tabla N° 3. Propuesta de Indicadores de Desarrollo de los Territorios Rurales Rezagados

Niveles de la Dinámica Productiva Territorios Rurales	Dimensiones Propuestas					
	Empresas	Innovación	Personas	Infraestructura ²⁷	Gestión Público Privada ²⁸	RRNN y MA
Nivel Superior: Efectos de Desarrollo o Resultados intermedios y finales (impactos).	<p>IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo.</p> <p>IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.</p>		<p>IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.</p> <p>IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.</p> <p>IDP2.2 Nivel de Escolaridad por nivel: Básica.</p> <p>IDP2.3 Nivel de Escolaridad por nivel: Media.</p> <p>IDP2.4 Nivel de Escolaridad por nivel: Superior (técnica y universitaria).</p> <p>IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.</p>			

²⁷ Incluye Indicadores de los ámbitos de Infraestructura de las Dimensiones Económica y Social.

²⁸ Incluye Indicadores de gestión, de los ámbitos de Gestión pública privada de las dimensiones Económica y Social.

Tabla N° 4. Propuesta de Indicadores de Capacidades de los Territorios Rurales Rezagados

Niveles de la Dinámica en Territorios Rurales	Dimensiones de Desarrollo Económico y Social Sustentable					
	Empresas	Innovación	Personas	Infraestructura	Gestión Público Privada	RRNN y MA
<p>Nivel Inferior: Disponibilidad de Recursos y Capacidades para Procesos Sociales en el territorio principalmente con fines productivos.</p>	<p>IDE3. Promedio anual de inversión pública en fomento productivo por unidad productiva formal.</p> <p>IDE4. Porcentaje anual de patentes comerciales nuevas versus el total de patentes comerciales del territorio.</p> <p>IDE5. Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.</p> <p>IDE6. Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.</p> <p>IDE7. Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).</p>	<p>IDIN1. Percepción de los empresarios sobre las condiciones de entorno para la innovación en el territorio (si existen redes, acceso a instrumentos de fomento a la innovación, acceso a especialistas en innovación, etc.).</p> <p>IDIN2. Porcentaje de unidades productivas formales del territorio que declaran haber implementado innovaciones en relación al total de unidades productivas formales del territorio.</p> <p>IDIN3. Porcentaje de unidades productivas formales que declaran tener relación con centros tecnológicos de I+D+i.</p> <p>IDIN4. Percepción de los empresarios sobre el clima y condiciones para la innovación en su empresa.</p>	<p>IDP4. Percepción de la ciudadanía respecto de la calidad de servicios de salud, educación, comunicación (internet y telefonía) y servicios de transporte.</p> <p>IDP5. Porcentaje de personas matriculadas por nivel versus la población del grupo de la edad oficial que corresponde a ese nivel.</p> <p>IDIF6. Cobertura de servicios básicos en el territorio: Agua potable y Alcantarillado.</p>	<p>IDIF1. Tiempo traslado a centro educacional enseñanza media</p> <p>IDIF2. Tiempo traslado a centro de salud</p> <p>IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km²)</p>	<p>IDG1. Porcentaje de organizaciones del ámbito de desarrollo productivo que funcionan respecto al total existente en el territorio.</p> <p>IDG2. Porcentaje anual de unidades productivas formales del territorio que han utilizado incentivos para atracción de inversión privada respecto al total de unidades productivas formales del territorio.</p> <p>IDG3. Porcentaje anual Inversión pública comunal de decisión regional en relación al total de la inversión pública del territorio.</p> <p>IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.</p> <p>IDG5. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de trabajadores dependientes del territorio.</p>	<p>IDRNMA1. Percepción de los ciudadanos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión.</p> <p>IDRNMA2. Percepción de los empresarios sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión.</p> <p>IDRNMA3. Percepción de organizaciones o académicos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión.</p> <p>IDRNMA4. Porcentaje de iniciativas de inversión privada efectivamente materializadas respecto al total autorizadas para la explotación de recursos naturales en el territorio.</p>

En la Tabla N°3 anterior los indicadores de desarrollo del nivel superior de la lógica vertical corresponden a los indicadores trazadores del rezago, y su descripción en relación a ¿qué mide y cómo? se presenta en la tabla siguiente.

Tabla N° 5. Grupo de Indicadores Trazadores del Rezago de un Territorio Rural

Indicadores Nivel Superior	Indicadores Trazadores del Rezago	¿Qué mide y cómo?
Grupo de Indicadores que establecen la métrica de los resultados intermedios y finales, "efectos de Desarrollo".	Ámbito Empresas	
	<ul style="list-style-type: none"> • IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo • IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • IDE1. Mide la población que tiene un ingreso autónomo bajo el salario mínimo, y es una proxy del grado de autonomía de las personas para generar ingresos respecto de un mínimo socialmente aceptable. Los ingresos autónomos incluyen sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto-provisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados, excluyendo toda transferencia (subsidio) estatal. • IDE2. Mide el grado de formalización del trabajo en el territorio, comparando el número de trabajadores con contratos formales respecto de la fuerza de trabajo del territorio. Es una proxy de la calidad de los empleos y del horizonte de planificación (certidumbre vs. incertidumbre) que tiene el trabajador para su desarrollo laboral.
	Ámbito Personas	
	<ul style="list-style-type: none"> • IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza. • IDP2. Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación, Básica, Media y Superior (técnica y universitaria). • IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado. 	<ul style="list-style-type: none"> • IDP1. Mide la proporción de personas del territorio que perciben ingresos promedios mensuales per cápita menores a la línea de pobreza estimada. Es un proxy de la calidad de vida de las personas desde el punto de vista de ingresos que les permitan una condición de vida básica. • IDP2. Mide la calidad de capital humano existente en el territorio, suponiendo que mayores niveles educativos tienen una correlación positiva con mejores niveles de ingresos y calidad del trabajo en el territorio. • IDP3. Nivel de abandono escolar en educación básica y media, considerando alumnos matriculados a inicios de año y que se retiran antes de finalizar el año escolar. Indica, entre otros aspectos, potenciales niveles de precariedad familiar que impulsa a buscar trabajo tempranamente, presencia de incentivos incorrectos que estimulan desenlaces escolares no deseados (abandono). En una trayectoria de tiempo anuncia problemas estructurales de la fuerza de trabajo respecto de su potencial de productividad.

De los cinco indicadores, los dos del ámbito empresas (IDE1 y IDE2) y los dos del ámbito personas (IDP2 y IDP3) corresponden a resultados intermedios, los cuales aportan al indicador del ámbito de Personas (IDP1), que corresponde a resultado final. La característica transversal a estos indicadores, todos cuantitativos, es que muestran los efectos intermedios y finales en la población del territorio, y su evolución en el tiempo muestra los cambios del impacto que se logra en la población producto de los resultados de los procesos transformadores del nivel inferior. Los cambios en los procesos transformadores se producen por cambios en los recursos o capacidades de una o más dimensiones de desarrollo, los que a su vez se producen por inversión pública y privada o cambios de normativa. Los resultados del nivel inferior de todas las dimensiones (Indicadores de los ámbitos: Empresas, Innovación, Personas, Infraestructura, Gestión Pública y Recursos Naturales y Medio Ambiente), se reflejan en el nivel superior como efectos de desarrollo en indicadores de los ámbitos de Empresas y Personas. Estos indicadores corresponden a los trazadores del nivel de rezago en el territorio rural en cuestión. Se puede decir que la medición en un momento del tiempo, del set de indicadores del nivel superior, determina la línea base del territorio en cuanto a su nivel de rezago.

En la Tabla N° 4 anterior los indicadores de capacidades del nivel inferior de la lógica vertical corresponden a los indicadores trazadores de la calidad de los recursos naturales y sociales existentes en el territorio y de la capacidad para desarrollar los procesos transformadores de estos recursos en los distintos ámbitos del desarrollo. Su descripción en relación a ¿que miden y cómo? se presenta en la tabla siguiente:

Tabla N° 6. Grupo de Indicadores Trazadores de las Capacidades de un Territorio Rural

Indicadores Nivel 2 Lógica Vertical	Indicadores Trazadores de los Recursos y Capacidades	¿Qué mide y cómo?
	Ámbito Empresas	
<p>Grupo de Indicadores que establecen la métrica del nivel de calidad de los recursos naturales y sociales existentes en el territorio y de la capacidad para desarrollar los procesos transformadores de estos recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IDE3.Promedio anual de inversión pública en fomento productivo por unidad productiva formal. • IDE4.Porcentaje anual de patentes comerciales nuevas versus el total de patentes comerciales del territorio. • IDE5.Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares. • IDE6.Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio. • IDE7.Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas). 	<ul style="list-style-type: none"> • IDE3. Mide la inversión pública en fomento productivo ejecutada en el territorio por las distintas instituciones del ramo (INDAP, SERCOTEC, MINERÍA, PESCA, etc.), que estimula en empresas (básicamente MIPYMES) y personas el emprendimiento y la creación de nuevos negocios o empresas. • IDE4. Mide cuánto ha aumentado la generación de nuevas actividades comerciales formales en relación al stock existente de patentes y permisos en el territorio. • IDE5. Mide la intención de inversión física productiva privada en el territorio, que incluye obra nueva o ampliación (excluye regularización de obra nueva y regularización con ampliación) con destino productivo, excluyendo la inversión con destino habitacional. Es una proxy de la solidez del crecimiento de los negocios, en el entendido que hay inversión física si las perspectivas de mediano y largo plazo son positivas. • IDE6. Mide grado de sofisticación de la estructura empresarial, en el entendido que empresas basadas en la explotación de RRNN aportan menor valor agregado que empresas de la industria manufacturera (secundaria) o de la industria de servicios (terciaria). • IDE7. Mide la variación del número de empresas en el territorio en un periodo dado, en el entendido que el crecimiento de este tipo de empresas aporta la mayor contribución a la generación de empleos en el territorio. Es un indicador clave en la explicación de la dinámica productiva del territorio. Estas nuevas unidades económicas podrían ser fruto del estímulo de políticas de fomento.
	Ámbito Innovación	
	<ul style="list-style-type: none"> • IDIN1. Percepción de los empresarios sobre las condiciones de entorno para la innovación en el territorio. • IDIN2. Porcentaje de unidades productivas formales del territorio que declaran haber implementado innovaciones en relación al total de unidades productivas formales del territorio. • IDIN3. Porcentaje de unidades productivas formales que declaran tener relación con 	<ul style="list-style-type: none"> • IDIN1. Mide la percepción de los empresarios del territorio, mediante la aplicación de una encuesta, respecto de las condiciones de entorno para la innovación en el territorio, considerando como elementos de este a la existencia de redes, el acceso a recursos e instrumentos de fomento a la innovación, el acceso a especialistas en innovación, una adecuada legislación que protege la propiedad intelectual, entre otros. • IDIN2. Mide, utilizando datos de la Encuesta Nacional de Innovación que aplica el INE cada dos años, el número de empresas que ha realizado algún tipo de innovación en la empresa, de proceso, de marketing, de gestión, de producto. El

	<p>centros tecnológicos de I+D+i.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IDIN4. Percepción de los empresarios sobre el clima y condiciones para la innovación en su empresa. 	<p>grado de innovación del sector empresarial es un proxy de la complejidad de los productos o servicios que producen y proveen, de los mercados de destino (empresas innovadoras tienden a exportar), del nivel de competencia del sector y del potencial valor agregado que generan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IDIN3. Mide el grado de vinculación de la empresa con las redes de generación y aplicación de conocimiento para innovar o resolver problemas vinculados a la innovación. Es un proxy de los recursos (capacidades técnicas) a los que la empresa declara conocer y poder acceder. • IDIN4. Mide la percepción de empresarios sobre el clima (positivo, neutro, negativo) para la innovación en su empresa, entendida como la percepción respecto de cómo la organización facilita o promueve la innovación al interior de esta, y cuál es el comportamiento organizacional característico percibido, el que a su vez se expresaría en términos de mayor productividad, compromiso, disposición al cambio, etc.
Ámbito Personas		
	<ul style="list-style-type: none"> • IDP4. Percepción de la ciudadanía respecto de la calidad de servicios de salud, educación, comunicación (internet y telefonía) y servicios de transporte. • IDP5. Porcentaje de personas matriculadas por nivel versus la población del grupo de la edad oficial que corresponde a ese nivel. • IDIF6. Cobertura anual de servicios básicos en el territorio (agua potable y alcantarillado) 	<ul style="list-style-type: none"> • IDP4. Mide la percepción referida a la calidad de servicios recibidos en el territorio, en el entendido que existe acceso a dichos servicios, a través de la aplicación de una encuesta de satisfacción de calidad de servicios a una muestra de la población que habita el territorio. Este indicador complementa la observación pura del acceso (o no acceso) a servicios, y califica su utilidad o pertinencia para la población. • IDP5. Mide cuán a tiempo está ocurriendo la formación de capital humano en todos sus niveles (prebásico, básico, medio, superior), y es una proxy de la capacidad del territorio para disponer del capital humano adecuado en el tiempo que se requiera de acuerdo a su perfil productivo. En la medida que estas poblaciones en formación se diferencien de los niveles país o región, representarán una ventaja (o desventaja) relativa del territorio. • IDIF6. Mide el potencial de acceso a servicios básicos de saneamiento, energización y conectividad digital de los habitantes del territorio, que les permite disponer de condiciones de vida básicas para un mejor desarrollo.
Ámbito Infraestructura		
	<ul style="list-style-type: none"> • IDIF1. Tiempo traslado a centro educacional enseñanza media • IDIF2. Tiempo traslado a centro de salud • IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • IDIF1. e IDIF2. Miden los tiempos promedios diario que demoran las personas en su traslado hacia centros educativos o de salud, y es un proxy de la dificultad relativa que enfrentan las personas para hacer uso de los servicios. • IDIF3. Mide la conectividad potencial del territorio a través de su red vial, en el entendido que una red vial más densa es sinónimo de una mejor vinculación entre el territorio y los centros urbanos más próximos.

Ámbito Gestión Público Privada	
<ul style="list-style-type: none"> • IDG1. Porcentaje de organizaciones del ámbito de desarrollo productivo que funcionan respecto al total existente en el territorio. • IDG2. Porcentaje anual de unidades productivas formales del territorio que han utilizado incentivos para atracción de inversión privada respecto al total de unidades productivas formales del territorio. • IDG3. Porcentaje anual Inversión pública comunal de decisión regional en relación al total de la inversión pública del territorio. • IDG4. Promedio de inversión pública en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio. • IDG5. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por total de trabajadores dependientes del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • IDG1. Mide el grado en que funcionan regularmente las organizaciones del ámbito productivo del territorio, asentadas (con dirección) en el territorio, ya sean asociaciones, gremios o cooperativas. • IDG2. Mide la calidad (pertinencia, facilidad de acceso, etc.) de los incentivos disponibles para que empresas productivas formales existentes en el territorio inviertan en éste. • IDG3. Mide el grado de incidencia de la gestión local para conducir recursos públicos de decisión regional de acuerdo a las necesidades y prioridades del territorio. • IDG4. Mide la inversión en capacitación que realiza el sector público en población no ocupada o independiente, en el entendido que mayor capacitación mejora las capacidades de empleabilidad de los personas no ocupadas o independientes (subsídios para capacitación). • IDG5. Mide la inversión en capacitación que realiza el sector público y privado para los trabajadores dependientes, en el entendido que mayor capacitación mejora la productividad de la empresa (franquicia tributaria).
Ámbito RRNN y MA	
<ul style="list-style-type: none"> • IDRNMA1. Percepción de los ciudadanos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. • IDRNMA2. Percepción de los empresarios sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. • IDRNMA3. Percepción de organizaciones o académicos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. • IDRNMA4. Porcentaje de iniciativas de inversión privada efectivamente materializadas respecto al total autorizadas para la explotación de recursos naturales en el territorio. 	<p>Estos indicadores miden la percepción de la calidad de la gestión de los procesos de inversión pública y privada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IDRNMA1. Mide, a través de una encuesta aplicada a una muestra aleatoria de ciudadanos del territorio, el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto de la gestión realizada en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. • IDRNMA2. Mide, a través de una encuesta aplicada a una muestra aleatoria de empresarios del territorio, su grado de satisfacción respecto de la gestión realizada en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. • IDRNMA3. Mide, a través de una encuesta aplicada a una muestra representativa de organizaciones del territorio, el grado de satisfacción de las organizaciones existentes en el territorio vinculadas a la protección y conservación de los recursos naturales y medio ambiente, respecto de la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. • IDRNMA4. Mide la capacidad del territorio para concretar iniciativas o intenciones de inversión privada, que previamente fueron autorizadas en el territorio.

Estos indicadores muestran el nivel de recursos o capacidades sociales y productivas claves en los territorios rurales, los cambios en los indicadores de este nivel inferior son producto de intervenciones complementarias del sector público y privado, que hacen posible mejorar las capacidades del territorio y por consecuencia los procesos transformadores del territorio y lograr resultados que mejoran la calidad de vida de la población del territorio (desarrollo social y económico). Por lo tanto, estos indicadores son inductores de desarrollo y su trayectoria en el tiempo, es un insumo de importancia para explicar el nivel de rezago actual de un territorio rural rezagado. Este grupo de indicadores propuestos es una mezcla de indicadores cuantitativos y cualitativos.

Los indicadores cuantitativos miden dos aspectos de las dinámicas del territorio, uno referido a la inversión pública per cápita directa a las empresas e indirecta sobre el territorio (infraestructura), que incide en la capacidad productiva de las empresas y la inversión privada per cápita que modifica la capacidad instalada de la empresa y la productividad de los trabajadores (franquicia tributaria); el otro aspecto medido son los cambios en la capacidad transformadora, esencialmente en las empresas (más empresas, más infraestructura privada, mayor capacidad para generar valor agregado y empleo).

Los indicadores cualitativos permiten profundizar en la explicación del nivel de rezago y entender en mejor forma el por qué de la situación del rezago existente y qué problema o situación particular del territorio estaría afectando la relación de causalidad, no produciéndose la cadena de efectos deseada. La información cualitativa a recopilar se refiere a percepciones de distintos actores del territorio respecto de la calidad de los servicios recibidos (salud, educación, conectividad), respecto de la calidad de la gestión de los procesos de inversión pública y privada en el territorio y de la calidad de la gestión de los recursos naturales del territorio.

Los indicadores cualitativos propuestos requieren recopilar información que permita conocer con la profundidad requerida la realidad del territorio en estudio, directamente desde las personas involucradas. Los instrumentos que se apliquen dependerán de la complejidad de las dinámicas del territorio que el diagnóstico deba levantar, para lo cual al momento de recopilar los datos puede usarse distintos instrumentos para la investigación u observación, como encuestas, reuniones grupales, focus group, entrevistas a profundidad, estudios de caso, entre otros.

2. Propuesta metodológica para desarrollar Diagnóstico Estratégico

Condiciones de borde para la propuesta metodológica:

- Teniendo en consideración el marco conceptual propuesto y la revisión detallada de la experiencia internacional realizada, entenderemos que un territorio rural está en situación de rezago, cuando se encuentre en una "condición de desarrollo" relativa de desventaja o menor estatus respecto a la "condición de desarrollo" promedio del país. Esta condición de desarrollo que definirá el nivel de rezago relativo respecto al país, se estimará en base al conjunto de indicadores definidos como trazadores de rezago propuestos.
- El Diagnóstico Estratégico se desarrollará por comuna y sólo cuando se requiera diseñar una intervención en una comuna se tendrá que definir si esta comuna comparte con otra comuna la visión y dinámica productiva que amerite considerarlas como un territorio homogéneo para realizar una intervención (Plan Estratégico de Desarrollo).
- Existe una fuerte limitante en la disponibilidad de la información para realizar Diagnósticos Estratégicos para territorios que comprendan más de una comuna. La información disponible tiene una desagregación máxima a nivel de comuna, luego se agrega a nivel de región.

El diagnóstico estratégico de una comuna desarrollará los siguientes contenidos:

2.1. Parte 1: Situación Actual de la Comuna

La caracterización de la comuna referida a:

Dinámica ambiental

La dinámica ambiental se establece mediante la identificación de las características base de la estructura permanente del territorio comunal, el modelo actual de ocupación del territorio, y las características del sistema de vinculación y de funcionalidad del territorio comunal y su relación con comunas vecinas o áreas urbanas metropolitanas. La caracterización de la dinámica ambiental cierra con una identificación y análisis de los eventuales conflictos ambientales existentes en el territorio. Cada uno de estos elementos se debe apoyar con una cartografía temática que permite para una mejor comprensión.

Los temas mínimos a incluir son los siguientes: Breve historia de la comuna e identidades locales que da contexto al poblamiento, actividades económicas y vocaciones productivas; dimensionamiento de superficie y densidad de ocupación; la existencia de zonificación para la gestión territorial; la presencia de áreas protegidas y restricciones de uso del suelo; el modelo de vinculación con la región; y los riesgos ambientales identificados.

Se describirá al menos:

1. La caracterización físico geográfica (sistema de cuencas, disponibilidad de agua, áreas protegidas, otros) que genera la configuración permanente del territorio y dan el contexto para las actividades humanas en el territorio.
2. La configuración de la estructura de ocupación del territorio que comprende la definición y análisis de:
 - ✓ El patrón de ocupación del territorio dado por los asentamientos humanos más consolidados: ciudades, pueblos, caseríos o aldeas por comunas y su población, considerando el sistema de vinculación de ciudades, pueblos, localidades; incluida la red vial del territorio (jerarquizada por tipo de carpeta, aeropuertos, aeródromos, puentes, otros), la red de comunicación (Telefonía, internet, otros) y energía (Hidroeléctrica, termoeléctrica, líneas de transmisión).
 - ✓ El equipamiento estratégico referido a las construcciones destinadas a la prestación de servicios necesarios para complementar las actividades residenciales y las productivas, (establecimientos de salud, PDI, Carabineros, establecimientos educacionales, servicios públicos, postas, rutas, servicios de AP y saneamiento, otros).
3. La identificación y análisis del "Sistema Funcional Territorial", que corresponde al despliegue de las funciones prioritarias y/o estratégicas sobre la configuración permanente del territorio definida en los puntos anteriores 1 y 2. Estas funciones prioritarias y/o estratégicas son: sistema urbano (conectividad, movilidad, límites urbanos vigentes, otros), actividades productivas (Minería, Agrícola, Turístico-Inmobiliaria, servicios, otros), gestión de áreas ambientales (SNASPE, Sitios Prioritarios, RAMSAR, Amenazas Naturales y Riesgos, otros).

Dinámica Social

La dinámica social se establece mediante la identificación y caracterización del equipamiento estratégico en el territorio, que sirve de plataforma para la provisión de servicios a las comunidades

que lo habitan. Se identifican y caracterizan los actores relevantes e informantes claves relacionados con problemáticas determinantes en los ámbitos sociales, económicos y ambientales del territorio. Cada uno de estos elementos se apoya con una cartografía temática que permite una mejor comprensión.

Los temas mínimos a incluir son los siguientes: Dimensionamiento y características de la población; identificación de la infraestructura y equipamiento en términos de la red vial, servicios de agua potable y alcantarillado; servicios de salud y de educación, infraestructura de cultura, de seguridad, comunitario e infraestructura de deporte y recreación; caracterización de condiciones de vida (pobreza, déficit habitacional), resultados en educación y nivel de organización de la ciudadanía.

Dinámica productiva

La dinámica productiva se establece mediante la identificación y caracterización del tejido empresarial, su diversificación sectorial, estructura de tamaños, capacidad para generar empleos, capacidad para movilizar inversiones, y que describe en cierto modo las posibilidades de producción de bienes y servicios asociadas a las vocaciones productivas del territorio y potencialidades del medio ambiente.

Los temas mínimos a incluir son los siguientes: Caracterización del tejido empresarial y su capacidad para generar fuentes de empleo en la comuna, y principales iniciativas de inversión privada en la comuna.

2.2. Parte 2: Estimación y Explicación del nivel de rezago por comuna

El foco se pone en dos temas:

2.2.1. Estimación del Nivel de Rezago

Para estimar el rezago de un territorio se deben desarrollar los siguientes pasos:

Paso 1. Estimar los indicadores del nivel superior para el territorio rural y estimar los mismos indicadores para el país utilizando las fórmulas presentadas en las Fichas de Formulación por indicador en Anexo N° 4. La estimación anual de estos indicadores se realiza en base a información oficial de las variables que definen el indicador según lo señalado en las Fichas de Formulación de los indicadores. En dichas Fichas se indica el medio de verificación que se debe utilizar para su estimación.

Paso 2. Se procede a determinar la diferencia entre el valor estimado del indicador del territorio rural y el valor estimado del mismo indicador pero a nivel país, calculando a que porcentaje corresponde esta diferencia respecto al valor absoluto del país.

Paso 3. De acuerdo al valor porcentual de la brecha entre el indicador del territorio y del país, se procede a determinar el nivel de rezago del territorio rural por ámbito, aplicando los siguientes criterios para la brecha porcentual estimada para cada indicador de las dos ámbitos: Empresa y Personas:

- **Muy Rezagado (MR):** cuando más del 50% de los indicadores por ámbito presentan una brecha negativa superior al 20% respecto al promedio del país del ámbito en cuestión.
- **Rezagado (R):** cuando a lo más el 50% de los indicadores por ámbito presentan brecha negativa superior al 20% respecto al promedio del país del ámbito en cuestión.

- **Rezago Menor (RM):** cuando a lo más el 20% de todos los indicadores por ámbito presentan brecha negativa superior al 20% respecto al promedio del país del ámbito en cuestión.
- **No rezago (NR):** cuando todos los indicadores por ámbito presentan una brecha negativa inferior al 20% respecto al promedio del país del ámbito en cuestión.

Paso 4. Determinar el nivel de rezago global del territorio respecto al promedio del país, aplicando los siguientes criterios:

- Determinar la valoración del nivel de rezago de cada ámbito respecto al promedio del país, según la siguiente valoración: MR = 10; R = 7; RM = 3; NR = 0.
- La valoración obtenida para cada ámbito se pondera con igual porcentaje para las dos dimensiones: Empresas= 50% y Personas = 50%.
- Se suma la valoración ponderada del rezago de los dos ámbitos.

Paso 5. Si es el caso confeccionar lista de todas las comunas con su valoración del nivel de rezago global respecto al promedio del país, ordenado de mayor a menor nivel de rezago global, las comunas con mayor valoración serán los más rezagados.

2.2.2. Explicación del Nivel de Rezago

La explicación del rezago se realiza mediante un trabajo analítico de las comunas rezagadas, tomando como punto de partida las dinámicas ambientales, sociales y productivas identificadas en la Parte 1. Se agrega a esta información la estimación y análisis de la evolución de los indicadores de capacidades propuestos y la identificación y análisis de evolución de la inversión pública y privada para un periodo mínimo de cinco años. La estimación de los indicadores trazadores de las capacidades del territorio de la comuna se realiza utilizando las fórmulas presentadas en las Fichas de Formulación por indicador.²⁹

La calidad y oportunidad de la inversión pública es un elemento importante para potenciar el desarrollo social y económico en forma sustentable en un territorio.³⁰ La aplicación de la inversión pública de calidad y oportuna produce bienes o servicios que solucionan la problemática que pudiera existir en un territorio rural, de modo de generar cambios en las capacidades y recursos existentes en el territorio como: capital humano, capital social, capital institucional, infraestructura habilitante, infraestructura social, conocimiento y tecnología, entre otros. Dichos cambios se espera que en el mediano y largo plazo se complementen con la inversión del sector privado y con el capital social existente en el territorio, para cambiar la dinámica productiva del mismo y generar un círculo virtuoso de desarrollo. Teniendo esto en mente, podemos decir que la inversión pública es un elemento base³¹ para la activación de una relación de causalidad deseada en un territorio orientada a crear nuevo valor que mejore el bienestar de la población.

Cabe señalar que esta relación de causalidad tiene desfase en el tiempo, es decir, la inversión que se ejecuta en el presente generará capacidades nuevas o mejorará en las existentes en el mediano plazo (2 a 4 años), dependiendo del tiempo de maduración de las inversiones ejecutadas y de la naturaleza de las capacidades sobre las cuales actúa y, a su vez, estas nuevas capacidades o las mejoradas, generarán efectos de desarrollo en la población en el largo plazo (5 o más años)

²⁹ Contenidas en Anexo N°4.

³⁰ Relación entre Inversión Pública e Inversión Privada en Chile 1996-2012" Ministerio de Desarrollo Social, División de Evaluación Social de Inversiones, Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión, Enero 2014. Este estudio considera como hallazgo que "A nivel agregado la inversión pública desplaza a la inversión privada en el corto plazo (crowding-out), mientras que en el largo plazo se produce un efecto de complementariedad entre la inversión pública y la privada (crowding-in)".

³¹ Otro elemento base para activar una cadena de causalidad virtuosa es la innovación.

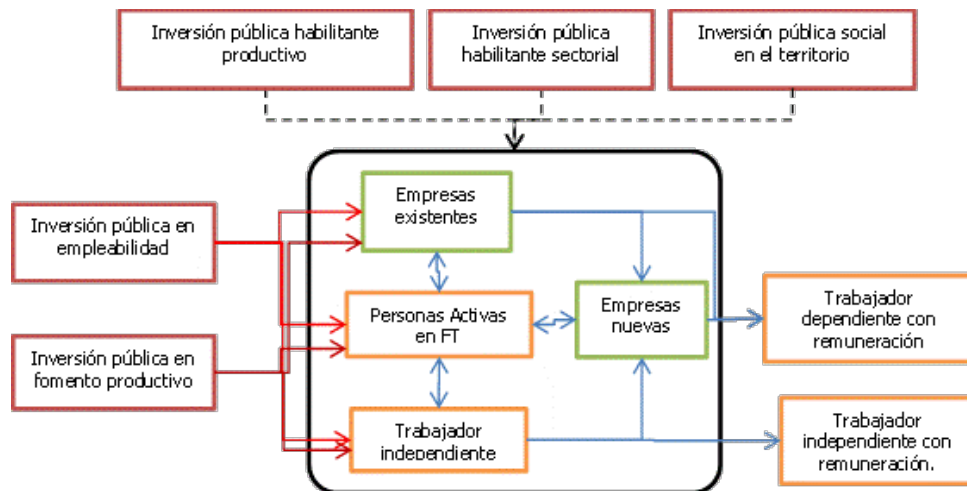
dependiendo de cómo las nuevas capacidades o las mejoradas, generen mejores y más bienes y servicios, que serán entregados a la población que los utilizará o consumirá generando beneficios que mejoran su calidad de vida.

La incidencia de la inversión pública y privada ejecutada en las capacidades del territorio se analiza teniendo como base la relación de causalidad de la dinámica productiva de un territorio rural. Las características generales de la relación causal propuesta para utilizar como base metodológica del análisis del rezago son las siguientes:

- La relación de causalidad genérica representa la dinámica productiva de un territorio rural que identifica como actores claves los trabajadores. Estos pueden ser dependientes cuando trabajan en una empresa o independientes cuando trabajan por cuenta propia.
- Las empresas productivas son el reflejo de la inversión privada y ellas demandan trabajadores activos, los que deberían tener contrato de trabajo y recibir un salario por sobre el mínimo fijado por ley.
- La inversión pública orientada a los sectores productivos de un territorio rural tiene como fin contribuir a que las empresas y trabajadores independientes, mejoren la productividad y competitividad de modo que aumente su creación de valor y por consecuencia mejore la calidad del trabajo y remuneraciones de todos los trabajadores.
- Las empresas con sus trabajadores, así como los trabajadores independientes reciben directamente inversión pública de dos tipos: i) subsidios directos orientados, por un lado, al fomento productivo de empresas medianas y pequeñas y al emprendimiento en trabajadores independientes y, por otro lado, a mejorar la empleabilidad de trabajadores jóvenes, mujeres jefas de hogar y desempleados y ii) inversión habilitante orientada a mejorar el entorno de las empresas y trabajadores independientes, de modo de facilitar la producción y comercialización de bienes y servicios producidos y la inversión privada en un determinado territorio. En este tipo de inversión se distingue la inversión habilitante productiva que mejora el entorno inmediato de las empresas creando facilidades para producir y comercializar su producción (por ejemplo, caminos) y la inversión habilitante sectorial que pone a disposición de los empresarios y trabajadores independientes información estratégica o normativa que facilita la gestión y desarrollo de las empresas y negocios en un territorio (por ejemplo, bienes públicos como son los catastros de recursos, Planes Reguladores, entre otros).
- La inversión pública social es un elemento clave para mejorar las capacidades de la población del territorio fomentando su participación en la creación de valor en el territorio y que a la vez puedan capturar parte importante del valor creado.

En la figura siguiente se esquematiza la relación de causalidad genérica de la inversión pública e inversión privada reflejada en las empresas productivas existentes en un territorio y sus resultados desde el punto de vista de interés público, que se refiere a generar trabajo de calidad y bien remunerado.

Figura N° 4. Relación de Causalidad Inversión Pública y Desarrollo Productivo en Territorios Rurales



Fuente: Elaboración propia.

Esta relación de causalidad se iniciaría con la inversión en fomento productivo y empleabilidad que entra directo a beneficiar a las empresas (y sus trabajadores), así como a los trabajadores independientes. Junto con esto se realiza la inversión habilitante sectorial y productiva orientada a mejorar la dinámica productiva en el territorio impulsada por el conjunto de empresas y la fuerza de trabajo existente en el territorio (área enmarcada de la figura). Este conjunto de inversión habilitante, si es pertinente y oportuna, favorecerá que las empresas existentes en el territorio se amplíen o bien que se creen nuevas empresas (también se espera que los trabajadores independientes desarrollen emprendimientos con carácter de empresa). Se desea como resultado de la nueva dinámica productiva que mejore la calidad del trabajo y remuneraciones de los trabajadores dependientes e independientes del territorio rural. Cabe señalar que la relación de causalidad expresada como cadena lógica de efectos en cada territorio rural será diferente según sea su problemática y el tipo de solución que se decida como pertinente para el territorio en particular.

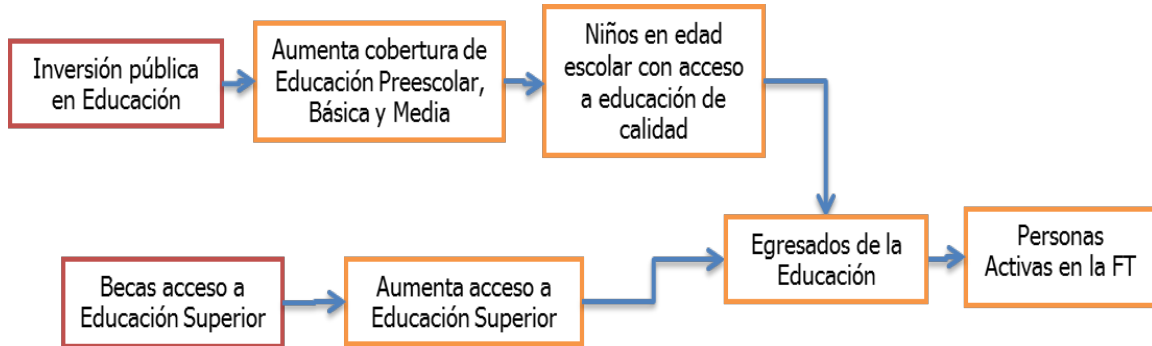
Si se detecta que no existe complementariedad en la inversión se deben investigar las causas de la situación, pudiendo levantarse varias hipótesis para orientar el análisis:

- Falta de una visión estratégica territorial en las decisiones de inversión pública que le dé una dimensión de intersectorialidad (complementariedad)
- Existen condiciones propias de los territorios que no fueron consideradas oportunamente para planificar la inversión y el desarrollo del territorio, como por ejemplo, razones culturales, institucionales, agotamiento de recursos naturales, deficiente planificación o diagnósticos, entre otros.
- No se invierte considerando la complementariedad entre proyectos del sector público y privado, la inversión obedece más bien a criterios presupuestarios de los Servicios.
- Los programas de fomento productivo no ofrecen apoyo de acuerdo a la situación más desventajada de la población de este tipo de territorio.
- Deficiente gestión de la inversión pública a nivel sectorial, regional y territorial

Es importante señalar que la relación de causalidad de la dinámica productiva presentada para un territorio rural tiene siempre acoplada la relación de causalidad de la creación de capital humano, ya que el producto de esa relación de causalidad es uno de los insumos más importantes de la

dinámica productiva. En la Figura siguiente se presenta en forma muy simple la relación de causalidad de creación de capital humano.

Figura N° 5. Relación de Causalidad Inversión Pública en Educación



El resultado final de esta relación de causalidad son personas activas con un determinado nivel de escolaridad que conforman la fuerza de trabajo del territorio. Dicho nivel de escolaridad es un indicador de la calidad del capital humano que ofrece el territorio para sus empresas. Entones, este indicador de resultado así como los indicadores de cobertura y calidad de los servicios educativos en el territorio son parte de los indicadores de la relación de causalidad de la dinámica productiva del territorio y podrían explicar en parte el rezago.

IV. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA PARA TERRITORIOS PILOTOS

Definida la metodología para desarrollar un Diagnóstico Estratégico a una comuna se procedió a aplicarla a las 15 comunas de los tres territorios considerados rezagados por el PDTR. Antes de presentar los resultados de la aplicación metodológica en las comunas rezagadas es necesario establecer que este ejercicio se realizó con ciertas limitaciones de tiempo y recursos ya que al inicio del estudio no estaba considerada una actividad de este tipo. Pero igualmente se llevó a cabo ya que se consideró importante validar la metodología e investigar en cada territorio rezagado piloto la pertinencia y completitud de los Planes de Desarrollo diseñado en el 2015 para estos territorios en el contexto del PDTR.

La principal limitación que se tuvo en este ejercicio fue respecto a la estimación del conjunto de indicadores de capacidades, que incluye tanto indicadores cuantitativos como cualitativos que en futuros estudios se recomienda sean calculados en su totalidad. En este caso particular, como ya se señaló, no fue posible por razones de tiempo y costo, levantar la información necesaria de fuentes primarias para estimar en particular los indicadores cualitativos. Sin embargo, para minimizar esta pérdida de información, en el contexto de las visitas inicialmente programadas para observar los procesos de gestión de la inversión pública, se realizaron visitas a las tres regiones y sus comunas, donde se entrevistaron directivos de organismos públicos relevantes de las regiones y de las comunas, recopilándose antecedentes respecto de las vocaciones productivas, existencia de capital social, principales problemáticas para el desarrollo de las comunas, entre otros.³²

En resumen, se dispuso de información que permitió estimar todos los indicadores trazadores del rezago y 9 de 24 indicadores trazadores de capacidades. De los 15 indicadores de capacidades que no se estimaron, 6 son de percepción, 7 cuantitativos que requerían levantar información de campo (fuente primaria) y 1 cuantitativo que no fue posible obtener la información requerida.

En las tablas siguientes se presenta este detalle de indicadores estimados y no estimados.

Tabla N° 7. Indicadores Trazadores de Rezago Estimados

Indicadores	Ámbito/Nivel	¿Que mide? / Dirección deseada
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	Ámbito Personas Indicadores de Desarrollo (Impacto Final)	Población en situación de pobreza y extrema pobreza. Si baja el porcentaje se logra disminución de población en situación de pobreza y extrema pobreza.
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo.	Ámbito Empresas Indicadores de Desarrollo (Impacto Intermedio)	Población que tiene un ingreso autónomo bajo el salario mínimo. Si baja porcentaje se logra mejoras en ingresos para los trabajadores del territorio.
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	Ámbito Empresas Indicadores de Desarrollo (Impacto Intermedio)	Grado de formalización del trabajo en el territorio Si sube porcentaje se logra mejoras en calidad del trabajo para los trabajadores del territorio.
IDP2.1 Porcentaje de la población Sin Educación.	Ámbito Personas Indicadores de Desarrollo (Impacto Intermedio)	Calidad de Capital humano que se relaciona con niveles de ingresos y calidad del trabajo para los trabajadores del territorio.
IDP2.2 Nivel de		

³² Una síntesis de los resultados de estas entrevistas se encuentra en el Anexo N° 3.

Escolaridad con nivel: Básica.		Si sube la escolaridad de nivel media y superior mejora la calidad del capital humano.
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.		
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	Ámbito Personas Indicadores de Desarrollo (Impacto Intermedio)	Nivel de abandono escolar en educación básica y media. Si baja porcentaje se logra que los niños permanezcan más años estudiando y aumenten escolaridad.

Tabla N° 8. Indicadores Trazadores de Capacidades Estimados

Indicadores	Ámbito/Nivel	¿Qué mide? / Dirección deseada
• IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	Ámbito Empresa Indicadores de Capacidad. (Resultado de Producto)	Promedio de inversión pública en fomento productivo ejecutada en el territorio Si crece significa que aumenta la Inversión Pública de apoyo directo a MIPYME y emprendedores (Subsidios y AT)
• IDE5. Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	Ámbito Empresa Indicadores de capacidad (Impacto Inmediato)	Intención de inversión física productiva privada en el territorio Si crece es porque aumenta intención de inversión física del sector privado.
• IDE6. Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	Ámbito Empresas Indicadores de Capacidad (Resultado Gestión)	Grado de sofisticación de la estructura empresarial Si disminuye es porque se logra aumentar empresa de mayor valor agregado (Industria secundaria o terciaria: manufactura o servicios)
• IDE7. Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	Ámbito Empresa Indicadores de capacidad (Impacto Inmediato)	Variación del número de empresas en el territorio Si crece es porque se logra objetivo de aumentar la inversión del sector privado.
• IDP5. Porcentaje de personas matriculadas por nivel versus la población del grupo de la edad oficial que corresponde a ese nivel.	Ámbito Personas Indicadores de capacidad (Impacto Inmediato)	Si aumenta el porcentaje se logra que mayor cantidad de niños o jóvenes este matriculados en el nivel educativo que le corresponde.
• IDP6. Cobertura anual de servicios básicos en el territorio (agua potable, alcantarillado)	Ámbito Personas Indicadores de capacidad (Impacto Inmediato)	Cobertura de servicios de agua potable sanitarios Si se aumenta la cobertura se amplía o mejora el acceso a servicios básicos.
• IDG3. Porcentaje anual de Inversión pública comunal de decisión regional en relación al total de la inversión pública del territorio.	Ámbito Gestión Pública Privada Indicadores de capacidad (Resultado de Gestión)	Gestión y ejecución de Proyectos y Programas de inversión con mayor pertinencia en el territorio. Si crece porcentaje significa que la decisión de inversión pública se toma conociendo mejor las necesidades del territorio.
• IDG4. Promedio de inversión pública en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	Ámbito Gestión Pública Privada Indicador de Capacidad (Resultado de Producto)	Promedio de inversión pública en empleabilidad por persona de la fuerza de trabajo del territorio Si crece significa que aumenta Inversión pública de apoyo para mejorar capacidades

		de empleabilidad de los trabajadores (Subsidios para capacitación)
<ul style="list-style-type: none"> IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km²) 	<p>Ámbito Infraestructura</p> <p>Indicadores de capacidad (Resultado de Producto)</p>	<p>Conectividad vial del territorio</p> <p>Si se aumenta la densidad se mejora vinculación con centros urbanos mayores.</p>

De los nueve indicadores de capacidades cinco relacionados con la inversión pública y cuatro con la inversión privada, los que deben analizarse en forma conjunta buscando relaciones de complementariedad. Es decir, si el sector público ejecuta inversión de fomento productivo más inversión habilitante de acuerdo a las necesidades del territorio, el sector privado debiera reaccionar aumentando su inversión, reflejado en los indicadores de mayores solicitudes de patentes o permisos de edificación o creación de nuevas empresas. Si fuera así se estaría logrando la complementariedad deseada, y en consecuencia la relación de causalidad podría generar buenos resultados mejorando los indicadores de desarrollo.

Tabla N° 9. Indicadores de Capacidad No Estimados

Indicadores de Capacidad no posible de estimar en el contexto del estudio
<p>Ámbito Empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> IDE4. Porcentaje anual de patentes comerciales nuevas versus el total de patentes comerciales del territorio.
<p>Ámbito Innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> IDIN1. Percepción de los empresarios sobre el clima y condiciones para la innovación en su empresa. IDIN2. Porcentaje de unidades productivas formales del territorio que declaran haber implementado innovaciones en relación al total de unidades productivas formales del territorio. IDIN3. Porcentaje de unidades productivas formales que declaran tener relación con centros tecnológicos de I+D+i. IDIN4. Percepción de los empresarios sobre el clima y condiciones para la innovación en su empresa.
<p>Ámbito Personas</p> <ul style="list-style-type: none"> IDP4. Percepción de la ciudadanía respecto de la calidad de servicios de salud, educación, comunicación (internet y telefonía) y servicios de transporte.
<p>Ámbito Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> IDIF1. Tiempo traslado a centro educacional enseñanza media IDIF2. Tiempo traslado a centro de salud
<p>Ámbito Gestión Pública Privada</p> <ul style="list-style-type: none"> IDG1. Porcentaje de organizaciones del ámbito de desarrollo productivo que funcionan respecto al total existente en el territorio. IDG2. Porcentaje anual de unidades productivas formales del territorio que han utilizado incentivos para atracción de inversión privada respecto al total de unidades productivas formales del territorio IDG5. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por total de trabajadores dependientes del territorio.
<p>Ámbito RRNNN y MA</p> <ul style="list-style-type: none"> IDRNMA1. Percepción de los ciudadanos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. IDRNMA2. Percepción de los empresarios sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. IDRNMA3. Percepción de organizaciones o académicos sobre la gestión en torno a procesos de inversión, pública y privada, en desarrollo productivo y en grandes proyectos de inversión. IDRNMA4. Porcentaje de iniciativas de inversión privada efectivamente materializadas respecto al total autorizadas para la explotación de recursos naturales en el territorio.

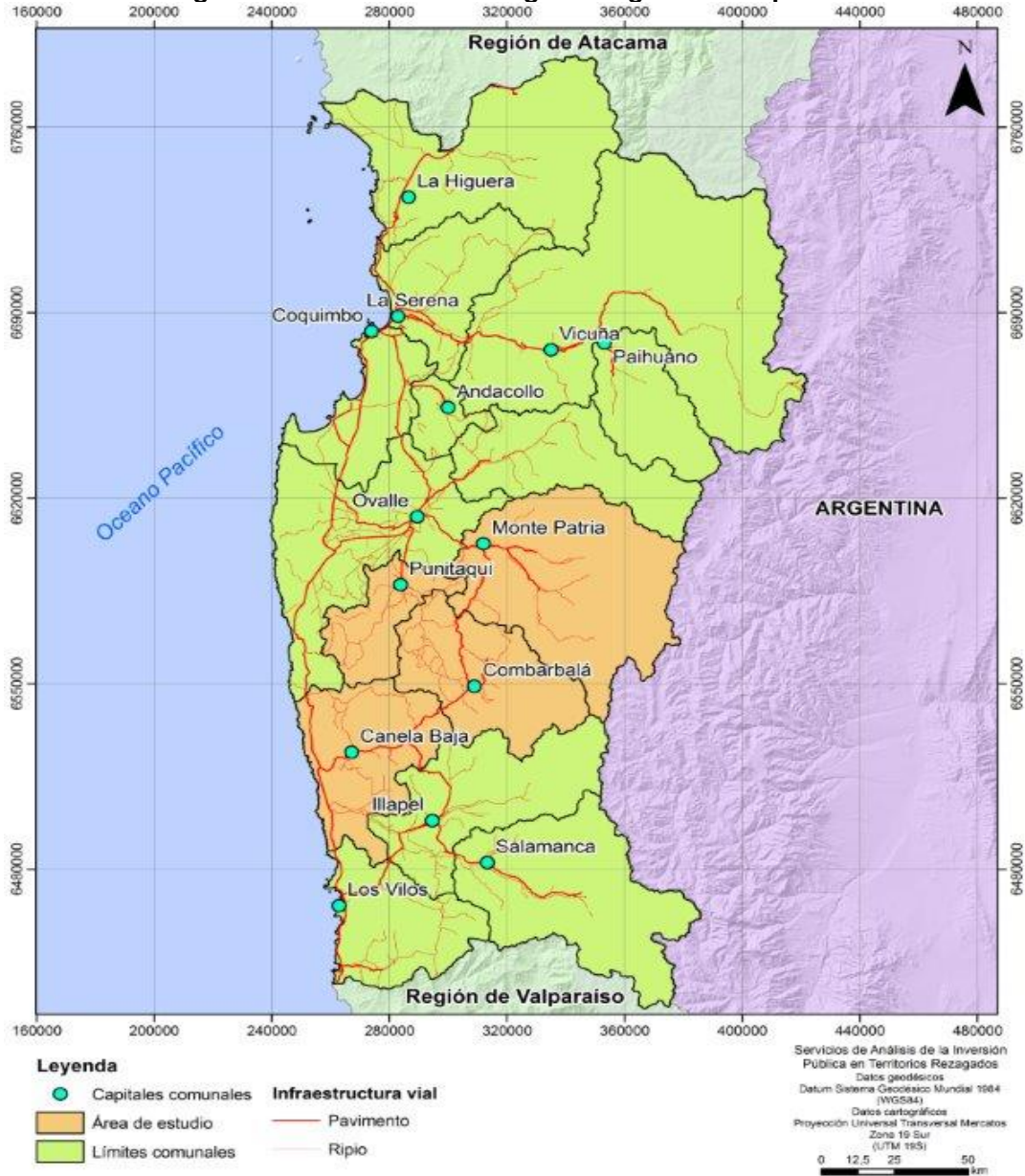
Se hace notar como debilidad de la aplicación de la metodología la no estimación de los indicadores de capacidad en los ámbitos de Innovación y Recursos Naturales y Medio Ambiente (RRNN y MA), para los cuales no fue posible estimar ningún indicador ya que en su mayoría requiere información primaria. Por ejemplo, el indicador IDIN2, Porcentaje de unidades productivas formales del territorio que declaran haber implementado innovaciones, requiere recopilar directamente la información de declaración del empresario. También es el caso del indicador IDRNMA4, Porcentaje de iniciativas de inversión privada efectivamente materializadas, cuya información (cuantitativa) no estuvo disponible para el estudio.

A continuación se presentan los resultados del Diagnóstico Estratégico de las comunas de los territorios Rezagados pilotos por Región y en cada región se hizo la presentación considerando la Caracterización socioeconómica de las Comunas y el análisis de la Dinámica productiva de las Comunas agrupadas por Región y la estimación de los indicadores de rezago y la explicación del rezago que incluye la estimación de los indicadores de capacidades con la evolución de la inversión por cada comuna.

1. Diagnóstico Estratégico Región Coquimbo

1.1. Caracterización Socioeconómica: Comunas Rezagadas Piloto

Figura N° 6. Territorio Rezagado Región de Coquimbo



Este territorio se describe respecto de la región de la siguiente manera:

- Baja densidad poblacional
- Mayor ruralidad
- Bajas tasas de crecimiento de la población, inferiores al 1%
- Mayor población es situación de pobreza, entre 13% y 27%
- Menores niveles de escolaridad, inferiores a 8,5 años
- Suelos sobreexplotados con importante grado de erosión (90%), con aguda escasez hídrica hace una década, y sin áreas protegidas.

- Red vial con densidad superior a la región (excepto Punitaqui), con un 70% de los caminos no pavimentados.

Estas características se detallan a continuación:

Superficie y población

Las comunas del territorio rezagado de la región de Coquimbo cubren 9.798 Km², lo que representa un 18,7% de la superficie regional total, y agrupa una población de 69.502 habitantes, que equivale al 9,2% de la población regional total:

Tabla N° 10. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Superficie y Población

Región / Comuna	Superficie Km ²	Población 2014	Hab / Km ²	Pob. Urbana	Pob. Rural
Región	40.579,90	759.228	18,71	78%	22%
Canela	2.196,60	9.914	4,51	19%	81%
Combarbalá	1.895,90	15.199	8,02	41%	59%
Monte Patria	4.366,30	33.641	7,70	44%	56%
Punitaqui	1.339,30	10.748	8,03	38%	62%

Fuente: INE

La tabla anterior muestra que las comunas del territorio rezagado tienen una menor densidad poblacional que la región en su conjunto y su población habita mayoritariamente en zonas rurales,³³ siendo Canela la comuna con la mayor ruralidad (81%).

La mayor ruralidad de las comunas del territorio rezagado es consistente con el grado de aislamiento que estas presentan en términos relativos al país. El ranking de aislamiento elaborado por SUBDERE posiciona a Canela como la comuna con mayor aislamiento del territorio en estudio, y a Combarbalá en la situación contraria:³⁴

Tabla N° 11. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Aislamiento

Comuna	Índice Aislamiento	Posición Ranking país
Canela	0,4517808	66 de 346
Punitaqui	0,4327258	81 de 346
Monte Patria	0,4134553	95 de 346
Combarbalá	0,3643889	143 de 346

Fuente: SUBDERE 2008

Los datos analizados muestran que en este territorio rezagado la comuna de Canela y Combarbalá presentan particularidades que las hacen poco homogéneas respecto de las otras dos comunas, Punitaqui y Monte Patria.

La población de las comunas del territorio rezagado presenta tasas de variación inferiores a las observadas a nivel país (1,08%) y de la propia región (1,65%) respecto de la proyección

³³ La composición urbano – rural es una estimación INE para población 2007, dado que oficialmente los datos del censo 2012 no son válidos particularmente para estimaciones poblacionales a nivel comunal.

³⁴ La comuna más aislada del país al 2008 era Laguna Blanca, comuna de la Región de Magallanes, ocupando el lugar 1 entre 346 comunas rankeadas.

poblacional al 2014. La comuna de Canela muestra una clara tendencia al estancamiento poblacional. Estas cifras indicarían que las raíces del rezago incluyen un fuerte componente de cambio demográfico estructural.

Al estancamiento de la población en los territorios en estudio se agrega un componente que complejiza la situación: la población que reside en estos territorios tiende a componerse por una proporción mayor de adultos mayores (60 o 65 años o más), lo cual desde el punto de vista de los recursos humanos generaría una menor capacidad a futuro de estos territorios en relación al resto de la región y del país.

Los datos también muestran que tanto a nivel país como la región de Coquimbo la población se ha envejecido (más adultos mayores que niños). No obstante, en todas las comunas del territorio rezagado este mayor envejecimiento se observa con mayor agudeza, siendo las comunas de Canela y Combarbalá las que casi duplicaron la relación adultos mayores a niños en la última década. Las cifras de población estarían mostrando no sólo un estancamiento del territorio rezagado sino también un éxodo neto de jóvenes y adultos en edad laboral.

Tabla N° 12. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Población

Región / Comuna	2004	2014 (p)	2020 (p)	Tasa Var. Anual % 2004-2014
País	16.001.669	17.819.054	18.896.684	1,08
Región	644.440	759.228	817.990	1,65
Canela	9.736	9.914	7.568	0,18
Combarbalá	14.152	15.199	10.944	0,72
Monte Patria	31.704	33.641	32.321	0,59
Punitaqui	10.014	10.748	10.719	0,71

Fuente: INE, proyecciones (p) en base Censo 2002.

Para esta región, y también las otras dos en estudio, no se dispone de datos a nivel comunal para analizar las conmutaciones de población. Sin embargo los antecedentes disponibles,³⁵ con datos a nivel regional, indican que el fenómeno de la conmutación regional se presenta con fuerza desde la Región de Coquimbo hacia la Región de Antofagasta (48,7%, primera mayoría) y hacia la región de Atacama (33,5%, segunda mayoría).³⁶

Por otra parte, en relación a la pobreza la población de las comunas del Territorio Rezagado de la región de Coquimbo presenta una evolución más favorable que el resto del país. Todas las comunas del territorio en estudio, excepto Combarbalá, reducen de manera significativa el índice de población en situación de pobreza.

Tabla N° 13. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Pobreza

País / Región / Comuna	2004	2011	Var. 2004 – 2011
País	23,7	14,4%	-39%
Canela	27,2	19,4	-29%

³⁵ Innovum Fundación Chile, Centro de Innovación en Capital Humano, Fuerza Laboral de la Gran Minería Chilena 2014-2023: Diagnóstico y recomendaciones, Consejo de Competencias Mineras (CCM) del Consejo Minero, 2014; Aroca, P., 2007, Impacto sobre el Crecimiento Regional de la Migración y Conmutación Interregional en Chile, presentado al Taller "Migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas" CEPAL – CELADE; Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos 2013, INE.

³⁶ Fuente: Resultados de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos 2013, INE.

Combarbalá	26,8	26,7	0%
Monte Patria	23,9	13,8	-42%
Punitaqui	30,9	15,2	-51%

Fuente: MDS, en base a encuesta CASEN.

Los indicadores básicos de educación para el territorio rezagado de la región de Coquimbo revelan que la matrícula total del sistema educativo en enseñanza básica y media se reduce tanto a nivel país (-8%) como en la región (-5%), pero mucho más lo hace en las comunas de Canela, Combarbalá y Monte Patria, sólo Punitaqui presenta una reducción de matrículas algo menor a la variación regional. En relación a los resultados educativos, los niveles de aprobación son similares tanto a nivel país, región y comunas, en torno al 92% a 95% para los años 2005 y 2010. La reducción en las tasas de aprobación siguen la tendencia de la caída en las matrículas, y las pequeñas diferencias observadas se atribuyen a cambios en la tasa de aprobación neta, que en el periodo analizado refleja empeoramientos marginales en la región de Coquimbo y en todas las comunas del Territorio rezagado. En síntesis, el rendimiento escolar en la región de Coquimbo presenta un desempeño menor que a nivel nacional, y a su vez las comunas de Combarbalá y Monte Patria muestran menor rendimiento que dicha región.

La región de Coquimbo se ha acercado a los niveles de escolaridad nacional hacia el 2011, con 10,2 años de educación versus 10,5 años promedio nacional. Por su parte, las comunas del territorio rezagado muestran no sólo niveles de escolaridad menores al promedio regional, sino que presenta avances muy mínimos entre el 2003 y 2011. Sólo la comuna de Monte Patria avanza de manera importante, pasando de 7,3 a 8,4 años de escolaridad promedio. No obstante, al 2011 todas las comunas están muy por debajo del nivel alcanzado por la propia región, siendo Canela quien presenta la mayor diferencia en escolaridad (-48%) respecto de la media regional.

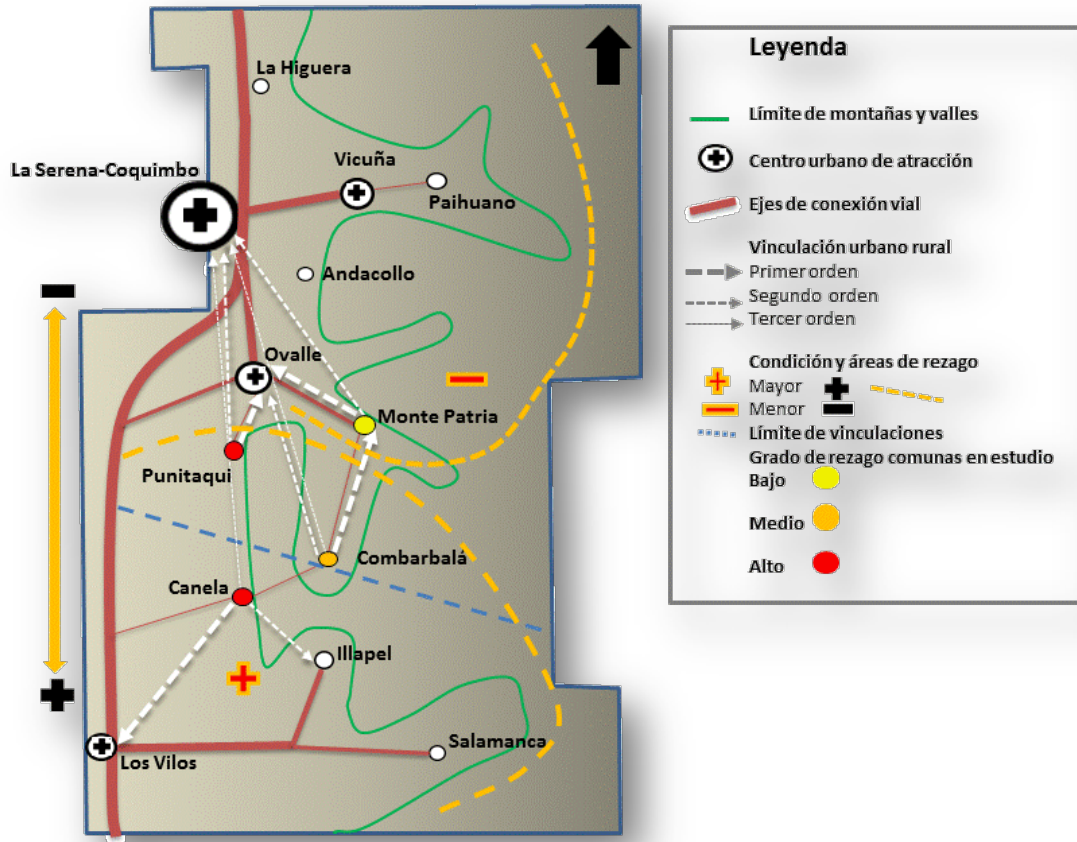
En el ámbito de la educación las comunas del territorio rezagado tendrían resuelto el acceso a la educación básica, pero presenta con ciertas restricciones en la educación media (por ejemplo, Canela cuenta con un sólo liceo) y mayores dificultades de acceso a la educación superior, en términos de disponibilidad de CFT o Institutos Profesionales (IP). En este caso los habitantes de Canela deben recurrir a la oferta educativa de Illapel, o directamente a La Serena. La alternativa a ésta sería la mayor oferta presente en la Región de Valparaíso.³⁷

Modelo de vinculaciones

El siguiente diagrama ilustra un modelo de vinculaciones en el territorio rezagado de Coquimbo. El modelo expresa una forma de distribución de los asentamientos humanos controlados por el relieve (valles), en donde la conectividad entre ellos es compleja. Junto con lo anterior, el modelo indica la presencia de dos áreas dentro de la región, que responden a lógicas de vinculación diferenciadas, una hacia la capital regional La Serena, desde el centro urbano de Combarbalá al norte, y la otra hacia el subsistema urbano de Los Vilos, al sur. Dentro de las comunas rezagadas, se resalta y se expresa la importancia de la ciudad de Ovalle dentro de las comunas en estudio al norte de Combarbalá. Estas diferencias se expresan en las menores (-) condiciones de rezago en este sector, producto posiblemente a las mejores condiciones de accesibilidad y vinculaciones urbano-rurales jerarquizadas, como también a la presencia de servicios e infraestructuras.

³⁷ Ver en Anexo N° 5 Mapa Establecimientos educacionales.

Figura N° 7. Mapa de Vinculaciones Región de Coquimbo



Recursos Naturales

La situación de los recursos naturales es la siguiente:³⁸

Canela

- Su nivel de suelos erosionados es de 93,7%, esto a causa de principalmente del sobrepastoreo y malas prácticas silvoagropecuarias.
- Canela tiene un clima de estepa con nubosidad abundante en la zona costera, caracterizado por la alta humedad relativa y abundante nubosidad baja, y de estepa con gran sequedad atmosférica al interior de la comuna, caracterizado por la baja humedad relativa, escasas precipitaciones, cielos predominantemente despejados y altas temperaturas.
- El río Choapa nace en la cordillera de los Andes y termina su recorrido en la ensenada de Huentelauquén. Tiene la cuenca de menor extensión de la región, con una superficie de 8.239 km². Su principal afluente es el río Illapel, que se une a su caudal en su curso medio. Otros de sus tributarios son el estero La Canela.

Combarbalá

- Su nivel de suelos erosionados es de 89,6%, a causa principalmente del sobrepastoreo y malas prácticas silvoagropecuarias.
- Combarbalá tiene un clima de tipo estepario de interior o semiárido, con una sequedad

³⁸ Antecedentes del Diagnóstico levantado por el Programa de Desarrollo de Territorios Rezagados.

atmosférica que bordea el 50%, y se caracteriza por altas temperaturas estivales, gran oscilación térmica y gran transparencia de los cielos.

- En el aspecto hidrográfico, el sector presenta muchas quebradas, o pequeños ríos, que crecen en época de invierno, tributando sus aguas a ríos mayores, como los ríos Cogotí, Combarbalá y Pama. Estos cursos de agua drenan sus aguas al embalse Cogotí y presentan un régimen mixto, siendo alimentados por aguas lluvias y por el derretimiento de la nieve, razón por la cual presentan dos crecidas en el año: una en época invernal y otra en época estival...

Monte Patria

- Suelos adecuados para labores agrícolas, terrazas fluviales de suave pendiente, óptimos por su radiación solar, niveles de inversión térmica de subsidencia y escurrimiento superficial y subsuperficial permanente, constituyen el patrón geográfico que mejor fundamenta la diferenciación de las áreas de los valles transversales
- Monte Patria presenta un clima de estepa con nublados abundantes. Existe una zona de transición entre el clima desértico marginal bajo, con el de características de estepa con gran sequedad atmosférica.
- La principal cuenca de la comuna de Monte Patria es el Río Grande. Este río nace de la unión de los ríos Gordito y Las Cuevas en las proximidades del paso fronterizo de La Laguna, toma dirección al Noroeste por unos 115 km., y es sin duda el más importante tributario del Río Limarí, tanto por la gran extensión de su cuenca (7.461 km²) como por los ríos que la integran: Tascadero, Mostazal, Rapel y Huatulame. Además, las aguas de este río son llevadas a través de un canal de desvío hacia el Río Hurtado que se encuentra en la comuna del mismo nombre.

Punitaqui

- La asociación espacial de suelos adecuados, terrazas fluviales de suave pendiente, óptimos por su radiación solar, niveles de inversión térmica de subsidencia y escurrimiento superficial y subsuperficial permanente, constituyen el patrón geográfico que mejor define la diferenciación de las áreas de los valles transversales. Su nivel de suelos erosionados es de un 93,7%.
- Punitaqui presenta un clima de estepa con nublados abundantes. Existe una zona de transición entre el clima desértico marginal bajo, y el de características de estepa con gran sequedad atmosférica.
- En la comuna es posible diferenciar dos cuencas, ambas de régimen pluvial. La cuenca conformada por el Estero Punitaqui, que corresponde al sistema secundario con nacimiento precordillerano, y la cuenca conformada por el Estero San Pedro, de sistema costero, con nacimiento intermedio.

El Territorio Rezagado de Coquimbo no cuenta con áreas protegidas, y sólo se observa que hay una zona con humedales en el límite Combarbalá – Illapel norte.³⁹

Los problemas de deterioro de los recursos naturales en este territorio son la desertificación, asociada al uso excesivo de los recursos disponibles (común a toda la Región de Coquimbo), la erosión, producto del sobre-talaje (toda la zona de secano, con especial énfasis en Punitaqui y Combarbalá, además del sector de interfluvio del sur de la región Canela), el agudo déficit hídrico (en toda la región, con particular énfasis en el sistema de montaña media, en el sector norte de la clase de interfluvios semiáridos, excluyéndose las zonas próximas a los ejes hidráulicos de los grandes ríos bajo regulación) y el agotamiento de los recursos naturales renovables por explotación en actividades agrícolas de secano (área de la clase de interfluvios semiáridos, en particular las comunas de Combarbalá y Punitaqui).

Infraestructura

³⁹ Ver en Anexo N° 5 Mapas: Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Sistema hídrico y Mapa Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Áreas Protegidas.

La estructura vial regional tiene una extensión de 5.601,3 km, estando compuesta por dos ejes longitudinales, la Ruta 5 y la Ruta Interior, además de 3 ejes transversales relacionados con las cuencas de los tres valles de la región. La red vial del territorio rezagado tiene una densidad superior a la de la región en su conjunto (0,14 Km/Km²), entre 0,20 y 0,27 Km/Km², con excepción de Monte Patria, la comuna de mayor superficie de las cuatro del territorio rezagado, que alcanza a 0,08 Km/Km².

Tabla N° 14. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Red vial

Región / Comuna	Superficie Km ²	Red vial (Km)	Densidad vial (Km/Km ²)	Red vial Pavimentada	Red vial No pavimentada
Región	40.579,90	5.601,30	0,14	28%	72%
Canela	2.196,60	590,54	0,27	26%	74%
Combarbalá	1.895,90	381,31	0,20	22%	78%
Monte Patria	4.366,30	370,19	0,08	23%	77%
Punitaqui	1.339,30	360,11	0,27	7%	93%

Fuente: Dirección de Vialidad, MOP

La red vial del territorio rezagado se compone de manera similar que la región, donde más del 70% corresponde a caminos no pavimentados (ripió, tierra y tratados con estabilizantes químicos) y el resto a caminos pavimentados (asfalto, hormigón, adcretos, soluciones básicas). Punitaqui destaca como la comuna con mayor presencia de caminos no pavimentados.⁴⁰

Dada la estructura de la red vial, los tiempos de acceso entre centros poblados debe considerar tiempos de espera que están condicionados por la disponibilidad de movilización, la cual en muchas comunas del territorio rezagado tienen frecuencias espaciadas a lo largo del día, siendo necesario destinar más de 2 horas para recorrer una distancia de 60 kms.

Por último, la cobertura de agua potable (a diciembre 2013) es 99,7%, mientras que el saneamiento sanitario presenta mayor déficit comparado con la región: en promedio el déficit presente en las comunas del territorio rezagado es 43,5%, y para la región como un todo es 18,6%.

Clasificación de las Comunas Rezagadas

La clasificación de las comunas del territorio de Coquimbo de acuerdo a su condición de urbano, rural intermedio y rural profundo, se realiza considerando los criterios de la vinculación de primer orden de la comuna, que refiere al tiempo de acceso al centro poblado mayor más próximo, el ranking en el Índice de Aislamiento y el porcentaje de población rural de la comuna. Estos tres elementos permiten clasificar a un territorio como rural profundo en tanto la combinación de dichos criterios determina una posición muy desventajada de la comuna.

A continuación se presentan los resultados de la clasificación de las comunas rezagada de la región:

⁴⁰ Ver en Anexo N° 5 Mapas Infraestructura y Tiempos de acceso.

Tabla N° 15. Territorio Rezagado de Coquimbo: Clasificación de Comunas

Comuna	Vinculación de Primer orden	Ranking en Índice de Aislamiento ⁴¹	% Población Rural	Tipo de territorio
Canela	72 Km Los Vilos 0,9 Horas	N° 66 de 346	81%	Rural Profundo
Combarbalá	70,3 Km Monte Patria 0,8 Horas	N° 143 de 346	59%	Rural Profundo
Monte Patria	28,6Km 0,3 Horas Ovalle	N° 81 de 346	62%	Rural Intermedio
Punitaqui	32 km Ovalle 0,4 Horas	N° 95 de 346	56%	Rural Intermedio

La clasificación de Canela y Combarbalá como territorios Rural Profundo obedece a su vinculación con ciudades menores, en su calidad de tractoras, como son Los Vilos y Monte Patria respectivamente y a su relativa mayor lejanía (mayor tiempo de traslado) de estas que en el caso de Monte Patria y Punitaqui. Canela agrega, además, que tiene una gran proporción de población rural y que es una de las ciudades más aisladas del país de acuerdo a su posición en el ranking en el Índice de Aislamiento. Por último, Combarbalá tiene un porcentaje de población rural mayoritario (59%), aunque no es de las ciudades más aisladas de la región.

La clasificación de Monte Patria y Punitaqui como Rural Intermedio obedece a su vinculación de primer orden con el tercer centro urbano más relevante de la región,⁴² Ovalle, ciudad que tiene capacidad de "tractora" como polo primario de servicios para las ciudades del interior de la región, y al relativo corto tiempo de acceso a esta ciudad. Esta proximidad de Monte Patria y Punitaqui con Ovalle se pondera más que su ruralidad y aislamiento, distinguiéndolas de Canela y Combarbalá.

1.2. Análisis Global de la Dinámica productiva de las Comunas

En la región de Coquimbo las vocaciones productivas que se han sostenido en el tiempo son principalmente minera (de baja escala o artesanal) y agrícola, agregándose en la actualidad el turismo, como un interés a desarrollar en escala familiar.

En esta región existe particularmente una tradición importante en el tramado productivo basado en la formación de Comunidades Agrícolas, que también se observa en la actividad minera (Combarbalá), que debe tomarse en consideración a la hora de diseñar alguna intervención en dicho ámbito, no sólo por la necesidad de convenir comunitariamente el tipo de intervención sino además por la condición de propiedad común de los medios de producción.⁴³

⁴¹ La comuna más aislada está en el lugar N° 1 de 346, y corresponde a Laguna Blanca, en la Región de Magallanes.

⁴² Detrás de la Conurbación La Serena-Coquimbo.

⁴³ Ver en Anexo N° 5 Mapa Comunidades productivas.

Tabla N° 16. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Tenencia de tierras por Comunidades

Comuna	Tenencia de tierras Comunidades (ha)	Sup. Comunidades / Sup. comunal
Canela	124.338	56,6%
Combarbalá	105.866	46,1%
Punitaqui	37.116	34,0%
Monte Patria	101.853	24,1%
Total Región	1.044.404	25,7%

Fuente: Diagnóstico Programa Desarrollo Territorios Rezagados Región de Coquimbo

En las comunas del territorio rezagado la presencia de propiedad comunitaria de la tierra es importante, particularmente en Canela y Combarbalá, muy por encima del porcentaje a nivel regional.

A nivel país ha habido una creación neta de empresas en el periodo 2005 - 2013 del orden del 18%, superando el millón de unidades productivas, significando más de 2,7 millones de nuevos puestos de trabajo, de los cuales 2,2 millones fueron creados en empresas medianas y grandes.

En las comunas del territorio rezagado de la región de Coquimbo esta dinámica ha sido menor, con disparidad de trayectorias: por un lado, Canela y Monte Patria presentan menor dinamismo, con un número de empresas que creció entre 5% y 6% en el periodo 2005-2013. Por otra parte, Combarbalá y Punitaqui se acercan a la variación porcentual nacional, con 15% y 17%, respectivamente.

Al analizar las cifras con mayor detalle se verifica que en estas cuatro comunas la dinámica de creación de empresas ocurrió en el rango de empresas micro y pequeñas, excepto en Canela mediante la instalación de una empresa grande.⁴⁴ Monte Patria es la única que experimenta, además, una pérdida de fuentes productiva de tamaño mediano (5 empresas) que significó la pérdida de 336 puestos de trabajo entre 2005 y 2013.

Tabla N° 17. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: N° empresas

Región / Comuna	2005	2013	Var. Prom Anual (%)
Total región	32.485	37.670	1,87
Canela	343	361	0,64
Combarbalá	552	636	1,79
Monte Patria	1.769	1.868	0,68
Punitaqui	449	524	1,95
Total comunas TR	3.113	3.389	1,07
Porcentaje 4 comunas / región	9,6%	9,0%	

Fuente: SII

La dinámica en la creación o destrucción de empresas por sector muestra que los sectores basados en recursos naturales renovables (agricultura, ganadería y silvicultura, y pesca) empeoran en el periodo analizado para el cual se dispone de datos (2005-2013), pasando en conjunto estos dos

⁴⁴ Probablemente Endesa Eco, en el parque eólico de Canela.

sectores de 1.288 empresas el 2005 a 1.118 empresas el 2013, es decir una disminución neta de 170 empresas.

Al contrario, las empresas del sector minería en las comunas del territorio rezagado se expanden a una tasa promedio anual superior a la tasa regional (5,7%), siendo particularmente fuerte en las comunas de Combarbalá (18,92%) y Monte Patria (15,87%).

En Hoteles y restaurantes sólo Punitaqui muestra una dinámica superior a la región, asociada a la explotación de zonas de atractivos turísticos (ver mapa siguiente). Monte Patria mostraría un incipiente desarrollo en este sector, y Combarbalá un retroceso, ambas comunas con atractivos turísticos identificados y priorizados.

Tabla N° 18. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Creación de empresas 2005 - 2013

Sector	Variación Promedio Anual 2005-2013 (%)				
	Canela	Combarbalá	Monte Patria	Punitaqui	Región
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-5,67	-4,51	-1,64	-0,18	-2,74
B - Pesca	-100,00	se	se	se	-9,30
C - Explotación de minas y canteras	7,36	18,92	15,87	8,64	7,68
D - Industrias manufactureras no metálicas	4,90	5,43	2,76	3,66	5,70
E - Industrias manufactureras metálicas	0,00	2,83	4,56	10,67	9,32
F - Suministro de electricidad, gas y agua	6,05	2,63	-1,00	13,04	1,58
G - Construcción	4,94	5,20	4,30	7,25	6,60
H - Comercio al por mayor y menor, rep. veh. Automotores /enseres domésticos	0,63	1,57	2,12	0,47	1,46
I - Hoteles y restaurantes	-3,34	-3,69	0,63	5,91	4,77
J - Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,79	3,46	8,61	9,34	1,17
K - Intermediación financiera	se	se	4,06	0,00	8,98
L - Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	3,19	1,68	3,80	3,33	3,56
M - Adm. Pública y defensa, planes de seg. social afiliación obligatoria	0,00	se	se	se	1,01
N - Enseñanza	9,05	se	-8,30	-3,53	4,81
O - Servicios sociales y de salud	0,00	se	se	se	4,81
P - Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	-4,94	-0,51	-0,18	0,87	-1,21
Q - Consejo de administración de edificios y condominios	-100,00	se	0,00	se	-7,30
R - Organizaciones y órganos extraterritoriales	se	se	se	se	-8,30
Sin datos	se	se	0,00	-100,00	-15,13

Fuente: SII

Nota: "se", denota "sin empresas" en el periodo analizado.

El turismo se visualiza en la región como una actividad productiva a desarrollar, basada en el potencial del turismo astronómico, rural, cultural y patrimonial, en este último, por ejemplo, son de interés los petroglifos de Combarbalá (rincón de Las Chilcas, Ramadillas).⁴⁵

⁴⁵ Ver en Anexo N° 5 Mapa Turismo, Figura N° 7.

Coquimbo no dispone de una política regional de turismo, no obstante en coordinación con SERNATUR se han desarrollado acciones tendientes a la promoción del turismo hacia la región. En este contexto, la región viene utilizando desde hace varios años la imagen turística regional "Región de Coquimbo, la Región Estrella", que alude a los puntos de observatorios distintivos de la región.

La inversión sujeta a examen ambiental, tanto declaración (DIA) como evaluación (EIA) de impacto ambiental, permite observar la dinámica de las intenciones de inversión privada en los territorios. En la Región de Coquimbo se observa la siguiente secuencia para el periodo 2005-2014:

Tabla N° 19. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Inversión privada (M\$ 2014)

Territorio	2005	2008	2011	2014	Total 2005-2014
Total país	3.537.147.936	9.342.088.081	14.281.864.498	15.366.394.651	114.572.876.474
Región de Coquimbo	17.290.608	323.622.348	304.866.242	470.876.152	4.758.938.006
Canela	1.538.516	162.467.907	0	57.037	636.124.465
Combarbalá	0	51.301	45.538.874	24.811.095	116.937.271
Monte Patria	12.531	4.849.788	0	0	7.130.657
Punitaqui	463.923	0	0	4.448.886	144.576.920
Otras comunas	15.275.638	156.253.352	259.327.368	441.559.134	3.854.168.693
% TR / Región	12%	52%	15%	6%	19%

Fuente: SEA

Los datos muestran que es la presencia de la comuna de Canela la que explica los altos porcentajes de participación del territorio en la inversión regional, que corresponde a los proyectos de energía eólica implementados en la comuna (MM\$ 622.360, 2008-2012). Sin estos recursos, la participación del territorio rezagado fluctuaría entre 0% y 15% durante el periodo 2005-2014. Los proyectos más relevantes en Canela son los siguientes:

Tabla N° 20. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Canela

Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Energía	Modificación Proyecto Parque Eólico Punta Palmeras	150.0	2012
Energía	Reubicación de Aerogeneradores Parque Eólico Canela II (e-seia)	146.0	2009
Energía	DIA Parque Eólico Totoral (e-seia)	140.0	2009
Energía	Proyecto Parque Eólico Hacienda Quijote (e-seia)	63.0	2009
Energía	Parque Eólico Punta Palmeras (e-seia)	230.0	2009
Energía	Parque Eólico Canela II (e-seia)	168.0	2008

En Combarbalá la inversión es principalmente en infraestructura hidráulica y energía (MM\$ 90.674, 2011-2012) y algo en minería y saneamiento ambiental. Los proyectos más significativos son:

Tabla N° 21. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Combarbalá

Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Energía	Planta Solar Fotovoltaica El Salitral	40.0	2014
Infraestructura Hidráulica	Embalse Valle Hermoso	85.4	2012

Monte Patria (MM\$ 7.025, 2007-2008) y Punitaqui (MM\$ 115.387, 2009) concentran inversión en energía, agregando esta última alguna inversión en minería (MM\$ 22.444, 2013-2014). Los proyectos más significativos son:

Tabla N° 22. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Monte Patria y Punitaqui

Comuna	Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Monte Patria	Energía	Mini Central Hidroeléctrica La Paloma (e-seía)	8.0	2008
Punitaqui	Minería	Proyecto Expansión de Faena Tambo de Oro	34.72	2013
Punitaqui	Energía	D.I.A. Parque Eólico La Gorgonia (e-seía)	175.0	2009

Por su parte, el sector agropecuario-silvícola, que no es un gran contribuyente al PIB regional, en el territorio rezagado constituye una actividad importante, en particular en la fruticultura. La siguiente tabla muestra la inversión en frutales:

Tabla N° 23. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Plantación de especies frutales (ha)

Comuna	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Región de Coquimbo	2.268,4	2.592,8	2.233,1	2.355,1	2.642,4	2.382,6	2.622,6	188,0	17.285,2
Canela	10,6	2,6	3,5	11,0	8,8		1,2		37,6
Combarbalá	18,0	153,3	45,4	72,5	62,4	75,8	190,7		618,1
Monte Patria	389,3	497,1	549,0	447,8	379,0	411,4	409,8	13,8	3.097,1
Punitaqui	47,7	94,4	33,1	157,3	29,9	35,4	35,1		433,1

Fuente: ODEPA

Nota: Las cifras corresponden a la superficie plantada en el año, no incluye frutales plantados en años anteriores.

En el periodo 2004-2011 las comunas del territorio rezagado han explicado una proporción importante de la nueva superficie plantada de frutales en la región de Coquimbo, llegando a 25% el año 2006. No obstante la crisis hídrica ha marcado un descenso brusco hacia el 2011, llegando a representar sólo el 7% de la superficie de plantaciones frutales. En esta actividad Monte Patria es la comuna que explica casi la totalidad del aporte del territorio rezagado a la superficie frutal plantada de la región, por lo que el aporte de las tres comunas restantes es virtualmente cero.

En lo forestal, la región ha perdido presencia de manera absoluta, a partir del 2010, tal como lo muestran las cifras siguientes:

Tabla N° 24. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Plantación forestales industriales (ha)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Coquimbo	74.179	76.359	83.221	82.745	83.121	83.629	374	316	88	55

Fuente: ODEPA

1.3. Canela: Estimación y Análisis del Nivel de Rezago

1.3.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que a efectos de presentación se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁴⁶

Tabla N° 25. Comuna Canela: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	50,7	37,1	-31,7%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	16,8	72,6	196,5%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	19,4	14,4	-30,6%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	16,5	4,9	22,1%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	52,9	21,8	-0,1%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	33,5	27,7	3,2%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	5,0	13,9	-37,3%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	0,24	1,9	-84,4%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Muy Rezagado				

La tabla anterior muestra que Canela, presenta la condición que todos sus indicadores del ámbito Empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que de acuerdo al criterio establecido ("cuando más del 50% de los indicadores por ámbito presentan una brecha negativa superior al 20% respecto al promedio del país de la dimensión en cuestión") ratifica su condición de territorio Muy Rezagado, mientras que en el ámbito Personas cuatro de seis indicadores están bajo el 20% respecto del promedio nacional.

⁴⁶ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determina el nivel de rezago global de la comuna de Canela, para lo cual se aplica la valoración de 10 por cada ámbito, ya que su nivel es Muy Rezagado (MR)

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada una es ponderada en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Canela es 10.

Tabla N° 26. Valoración Nivel de Rezago Global

Región Coquimbo	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Canela	MR	10	MR	10	10

1.3.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

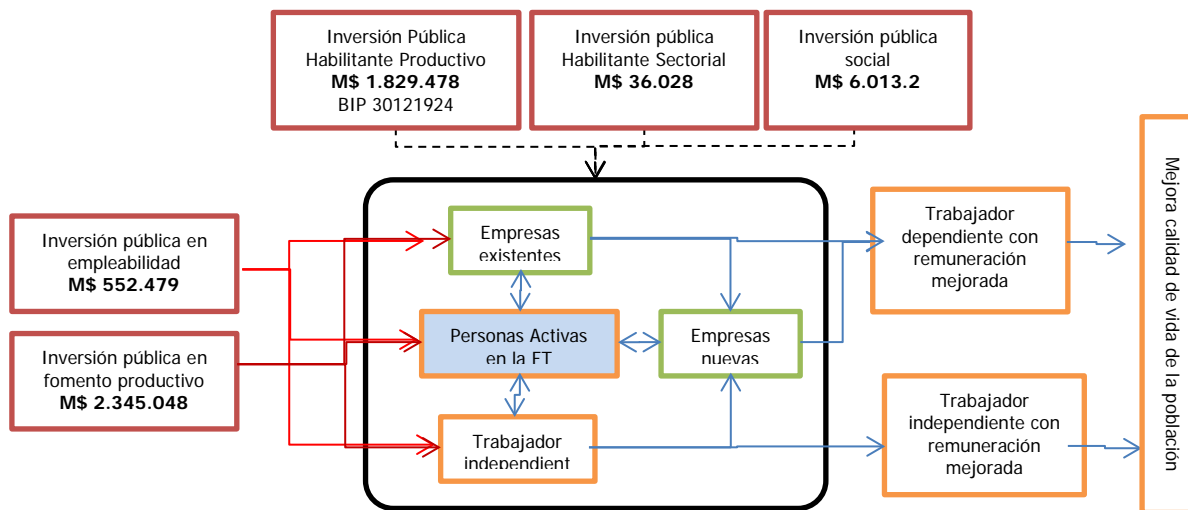
Tabla N° 27. Comuna Canela: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 1.006,4	2013: 1.003,6	-0,6%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: -133,3	2013: -50,0	-21,1%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 22,5	2013: 18,6	-23,9%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 4,2	2013: 6,5	-89,1%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDP8. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 21,5	2014: 21,4	-0,7%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 89,8	2012: 87,1	-3,0%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 57,3	2012: 59,1	3,1%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 99,7	2014: 99,7	0%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 62,4	2014: 63,9	2,0%

Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)		2011: 027	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión⁴⁷ ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 8. Dinámica Productiva Comuna Canela Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



Canela presenta un conjunto de indicadores que dan cuenta de su situación de rezago, a lo que se suman los antecedentes que caracterizan la comuna, y que revelan un conjunto de elementos que dificultan su despegue hacia el desarrollo. En particular, Canela es una comuna con alto índice de aislamiento y baja densidad poblacional (5,5 hab/Km²), la menor entre las cuatro comunas del territorio rezagado, presenta la más alta proporción de ruralidad (81% población) y la tasa más baja de crecimiento poblacional en la última década (0,18%). Si bien los niveles de pobreza se han reducido sustantivamente en diez años, llegando a 19,4% en la actualidad, éste sigue siendo un porcentaje importante de la comunidad. A lo anterior se agrega que la comuna presenta niveles de escolaridad muy bajos (cerca de 7 años promedio), muy inferior al promedio regional (10,7 años). Esta desventaja en capital humano muy probablemente condiciona los resultados que la población pueda obtener en su desempeño laboral y económico. Por último, la actividad base de la economía local es la agricultura de plantaciones forrajeras de secano y de frutales (palta, chirimoya), actividad productiva muy afectada por la prolongada sequía de la región y por la sobreexplotación de sus suelos (94% erosionados). Un rasgo de Canela es que la actividad agrícola se organiza bajo una estructura de “comunidades”, cuyas lógicas productivas y sociales presentan particularidades a efectos de la intervención pública.⁴⁸

⁴⁷ En Anexo N° 7 se presentan datos y análisis en detalle de la inversión pública ejecutada en los territorios rezagados.

⁴⁸ Por ejemplo, son comunidades con propiedad común de la tierra, donde la renta socialmente es de la comunidad, aunque existen acuerdos de distribución individual. Los derechos sobre la tierra son perpetuos para la familia y sus descendientes. Estas características hacen que la toma de decisiones sobre la explotación de la tierra no sea asimilable a otros sectores, situación que debe ser considerada por las intervenciones públicas que se estime realizar en estas comunidades.

En este contexto, Canela ha recibido inversión productiva por M\$4.763.033,⁴⁹ la mayoría en fomento productivo (M\$2.345.048) y habilitante productivo (M\$1.829.478), y una baja inversión en empleabilidad (M\$552.479) y prácticamente nula inversión habilitante sectorial (M\$36.028). En habilitante productivo se tiene un proyecto de mejoramiento de caminos básicos (ruta D-075), realizado entre 2013 y 2014, después de un largo periodo (2004 – 2011) sin este tipo de inversión. Un primer elemento que se destaca entonces es que no se ha producido la complementariedad necesaria para que pudiera surgir inversión privada en la comuna. La inversión productiva realizada, más allá del monto mismo, tiene como destino a un tejido empresarial local muy reducido, compuesto por 361 empresas (2013), en su mayoría micro y pequeñas empresas del sector comercio y del sector agrícola. En el caso de Canela, y particularmente en su sector agrícola, la inversión pública en fomento productivo (muy superior al promedio per cápita regional) enfrenta dificultades específicas para su ejecución que surgen del tipo de organización existente, comunidades agrícolas, que requiere de criterios diferenciados de asignación de recursos para dar cuenta de esta singularidad. Por otro lado, la inversión en servicios sociales, que alcanza a M\$6.013.258 en todo el periodo, se concentra en educación básica y media y en infraestructura de salud primaria, no encontrándose proyectos de inversión relevantes. A juzgar por los índices educativos de la comuna, esta inversión no ha dado resultados, requiriéndose estrategias más integrales para abordar los problemas de bajos resultados, abandono temprano y baja acumulación de capital humano.

Un análisis más fino en base a los indicadores de capacidades muestra que las inversiones realizadas, dadas las condiciones de recursos de la comuna, ayudan a explicar las causas del rezago en Canela. Por un lado, los indicadores del ámbito personas muestran que la comuna tiene dificultades en su dinámica productiva, cuya base empresarial es reducida, ya que tiene dificultades para sostener una inversión física (IDE5, edificación), lo que denota una dinámica de baja acumulación y de escasas perspectivas a futuro en la dinámica empresarial. A lo anterior se agrega que la proporción de empresas vinculadas a la explotación de recursos naturales sigue siendo importante (cerca del 20% de las empresas), y aunque en el agregado presenta una tasa positiva de creación de empresas (que se sostiene en el periodo analizado), las empresas de los sectores dominantes, comercio y agrícola, se mantienen con crecimiento cercano a cero o se contraen. Esto produce como fenómeno un estancamiento o lento crecimiento económico en la comuna. En síntesis, la dinámica económica ha estado marcada por una importante fragilidad en el tejido empresarial de Canela: reducido tamaño (número de empresas), baja diversificación sectorial, dependencia de la explotación de recursos naturales, y escaso tránsito hacia una economía más compleja (basada en manufacturas y servicios de mayor valor agregado). La industria más desarrollada de la comuna corresponde a la agroindustria de procesamiento de frutos para conserva, de baja escala.

Por otro lado, los indicadores de infraestructura social muestran que la cobertura de agua potable estaría cerca del 100%, mientras que la menor cobertura de alcantarillado ha dado signos de mejoría, con un repunte de un 2,4% en el periodo 2007-2014, llevando el nivel de cobertura desde 62,4% hacia 63,9%. No obstante, aún resta un camino importante por recorrer en materia de red de saneamiento.

En cuanto al capital humano, los indicadores de capacidades del ámbito personas muestran que una alta proporción de jóvenes no continúan estudios en la enseñanza media, deteriorando la formación de su capital humano, por cuanto emigran de la educación básica sin continuidad en la educación media (sólo 59,1% de la población en la edad oficial está matriculada en educación media, 2012). Todo indica que este es un problema central para la población de Canela, puesto que significa que los jóvenes se integran al mercado laboral con bajo acervo de capital humano, lo cual

⁴⁹ Todos los valores monetarios expresados en \$ 2014, y son montos acumulados de inversión en el periodo señalado.

les reporta bajos ingresos y sostiene a largo plazo sus malas condiciones para generar ingresos autónomos suficientes (superiores al mínimo). En este sentido, no podría esperarse que la inversión pública en capacitación entregada (SENCE y FOSIS), enfocada al trabajo dependiente o la búsqueda de un primer empleo, produzca cambios relevantes, ya que las personas no están preparadas para aprovecharla. En el mejor de los casos logran una inserción laboral temprana, pero en condiciones no favorables (sin contrato, contratos a plazo fijo o por el sueldo mínimo). En este contexto, acorde la inversión pública ejecutada en educación en Canela, se requeriría que la inversión futura se enfoque a la mejora del servicio educativo, asegurando la prevención del abandono de la educación media y la continuidad hacia la educación técnica superior.

Por último, es notorio que la inversión privada realizada en Canela no es complementaria con el esfuerzo público para su desarrollo productivo, ni con los sectores económicos dominantes en la comuna. Los datos de inversión privada aprobada (Sistema de Evaluación Ambiental indican que en Canela la inversión significativa se realizó en el sector energía, en el periodo 2008-2014: Proyecto Parque Eólico Punta Palmeras, Parque Eólico Totoral, Parque Eólico Hacienda Quijote, Parque Eólico Canela II, 325 MMUS\$. La comuna no tiene ofertas de capacidades humanas para este sector emergente, y siendo el viento un abundante recurso en la comuna, no se advierte cómo la comuna pudiera aprovecharlo de manera integral, de modo de desarrollar este sector y potenciar el desarrollo de otros sectores complementarios, como por ejemplo, el turismo, lo que exigiría desarrollar rutas de interés turístico para observación de parques eólicos.

En el sector energía si se observa complementariedad de inversiones, por cuanto la inversión pública en este sector ha estado concentrada en proyectos de distribución y conexión final de usuarios y alumbrado público, esencialmente para electrificación rural.

Las entrevistas en terreno muestran, particularmente, una falta de visión estratégica del municipio. Se señaló que no se dispone de diagnósticos de la comuna, que los PLADECO "lo realiza profesionales que contrata la SUBDERE con mínima participación del Municipio", no se consideran otros instrumentos de planificación (ERD y planes sectoriales). Hay una mirada simple de carencias básicas, no de problemas estructurales y sistémicos.

1.4. Combarbalá: Estimación y Explicación del Rezago

1.4.1. a) Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que a efectos de presentación se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁵⁰

Tabla N° 28. Comuna Combarbalá: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	60,1	37,1	-19,5%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	28,1	72,6	-17,9%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	26,7	14,4	2,3%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	10,2	4,9	10,8%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	48,1	21,8	-27,9%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	44,6	27,2	56,5%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	6,1	13,9	79,3%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	0,3	1,9	-37,0%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Muy Rezagado				

La tabla anterior muestra que Combarbalá presenta la condición de rezago ya que todos sus indicadores del Ámbito Empresa (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Muy Rezagado, mientras que en el ámbito Personas cuatro de seis indicadores están bajo el 20% respecto del promedio nacional.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determina el nivel de rezago global de la comuna de Combarbalá, para lo cual se aplica la valoración del 10 por cada ámbito ya su nivel es Muy Rezagado (MR).

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Combarbalá es la siguiente:

⁵⁰ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

Tabla N° 29. Valoración Nivel de Rezago Global

Región Coquimbo	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Combarbalá	MR	10	MR	10	10

1.4.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

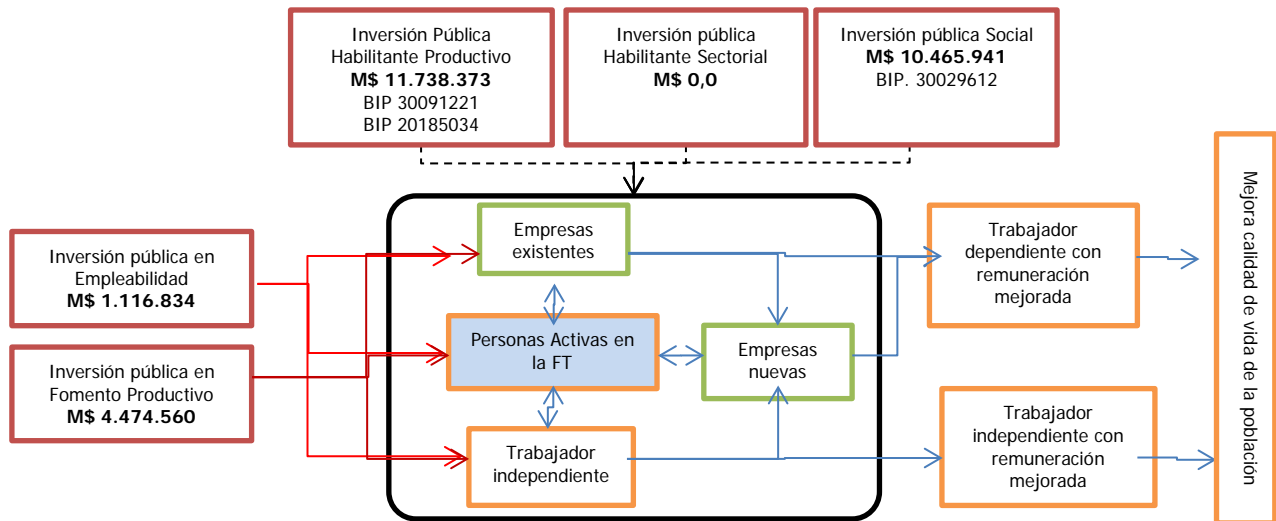
La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 30. Comuna Combarbalá: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 961,8	2013: 964,9	0,4%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 0,0	2013: -600,0	n.a.
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 20,3	2013: 21,5	-6,1%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 1,8	2013: 3,9	-347,2%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 33,3	2014: 32,4	-2,6%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 97,4	2012: 91,7	-5,9%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 63,8	2012: 77,2	21,0%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 99,9	2014: 99,9	0%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 97,9	2014: 98,1	0,2%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km ²)		011: 0,20	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 9. Dinámica Productiva Comuna Combarbalá Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Combarbalá fue de M\$ 17.329.767 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo se identificaron dos proyectos relevantes que corresponde a inversión habilitante productiva y se trata de los siguientes proyectos:

Combarbalá	Mejoramiento ruta D-605 sector: Soruco – Combarbalá BIP 30091221	Transporte	6.797.842	2011-2012
	Comentarios al RATE: La realización de esta obra permitirá conectar las localidades de Soruco, El Sauce y otras, ahorrando tiempos de viaje. Camino de gran productividad agrícola en cuyo sector se justifica la existencia de riego tecnificado por ende el mejoramiento de la ruta traerá avances importantes para la población del sector. Considerando que el proyecto está inserto en una comunidad agrícola, favorecerá el desarrollo comercial de los beneficiarios de esta iniciativa.			
Combarbalá	Construcción Embalse Valle Hermoso en río Pama, Comuna de Combarbalá BIP 30091221	Silvoagropecuario	241.164 Solo estudio	2010-2012
	Comentarios al RATE: Con el diseño definitivo se podrá postular la ejecución de esta obra, mejorando la eficiencia de riego en el Valle del Río Pama, consolidando las obras de regulación y optimizando el recurso hídrico, aumentando la productividad agrícola del sector y con ello el nivel de vida de los habitantes.			

Respecto a la inversión en sectores sociales se identifica un sólo un proyecto relevante que corresponde al siguiente proyecto que fue ejecutado en el programa de la JEC.

Combarbalá	Reposición Escuela de Cogotí 18 - Combarbalá BIP 30029612	Educación (Pre, ByM)	1.199.407	2006-2009
------------	--	-------------------------	-----------	-----------

<p>Comentarios al RATE: La JEC tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación de los niños de la Región de Coquimbo, para que tengan mejores y más oportunidades de desarrollo humano y social en la vida adulta.</p>
--

Combarbalá corresponde a una economía en transición, desde una basada en el comercio y la agricultura, con una población rural importante (59%), pero sin las condiciones de aislamiento como las otras tres comunas del territorio rezagado, hacia una economía donde la explotación de minas y canteras, la industria manufacturera no metálica y la construcción comienzan a ganar espacio en el tejido empresarial. La declinación de su agricultura es consistente con el alto grado de erosión de los suelos, 89,6% de la superficie comunal, y la aguda escasez hídrica que ha afectado a toda la región en los últimos años. Se añade a lo anterior una población prácticamente estancada en el periodo analizado (tasa crecimiento anual 0,72%), condición que contribuye a mantener una demanda de bajo poder adquisitivo y que no crece. La dinámica empresarial de Combarbalá, medida por la tasa de crecimiento promedio anual de empresas en el periodo es 1,79%, inferior a la de Punitaqui pero mayor que la de Canela y Monte Patria. Combarbalá presenta un dinamismo positivo, especialmente en la minería en el periodo 2005-2013. Este sector tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 18,9% en el número de empresas en dicho periodo, pasando a ser el segundo sector que concentra el mayor número de empresas, desplazando a la agricultura, la industria manufacturera no metálica, hoteles y restaurantes y transporte, almacenamiento y comunicaciones. Esta comuna ha comenzado a mostrar un desarrollo incipiente en su tejido empresarial, que se evidencia en que la masa empresarial tiene un crecimiento neto de 15% en el periodo 2005-2013, a lo que se suma una incipiente expansión de su base empresarial, hacia la industria manufacturera no metálica, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, surgiendo las primeras empresas en el sector enseñanza y servicios de salud. En el sector turismo Combarbalá posee potencial en activos patrimoniales (petroglifos localizados en rincón de Las Chilcas, Ramadillas), no obstante no se observa un desarrollo de servicios turísticos. Al contrario, los datos muestran que las empresa del rubro Hoteles y restaurantes se reducen 26% en el periodo 2005-2013.

En este contexto, Combarbalá ha recibido inversión productiva por M\$17.329.767, la mayor de las tres comunas del territorio rezagado de Coquimbo, concentrada en fomento productivo (M\$ 4.474.560) y habilitante productivo (M\$11.738.373), una menor inversión en empleabilidad (M\$1.116.834) y cero inversión en habilitante sectorial. En habilitante productivo se tiene un proyecto de mejoramiento de caminos básicos (ruta D-605), realizado entre 2011 y 2012 y la construcción del Embalse Valle Hermoso (2010-2012). Dado lo reciente de estas inversiones se considera que los efectos en el desarrollo aún no han madurado. Nótese, además, que no ha habido este tipo de inversión desde el 2004 al 2010, por lo cual es difícil que se produzca la complementariedad necesaria para explotar el potencial de la inversión realizada y el consecuente estímulo a la inversión privada en la comuna. La inversión pública en fomento productivo ha sido muy estable en todo el periodo analizado, y correspondería a modalidades de asistencia de INDAP. Esta estabilidad tiene características de "asignación fija", que no se relaciona con los desafíos de la comuna, que requiere dar impulsos importantes en sectores con potencial o emergentes, lo que usualmente implica concentrar recursos acordes alguna estrategia previamente definida. La inversión en fomento productivo registrada se ha realizado en una economía local donde predomina la explotación de recursos naturales y actividades comerciales, típicamente de pequeños negocios. Son actividades en las cuales a las pequeñas empresas les resulta difícil agregar valor, particularmente en el sector agrícola y la pequeña minería extractiva. Así, en el contexto productivo de la comuna se requeriría de un tipo de fomento orientado a la optimización de los métodos de cultivo y de uso del agua. Tal como se indicó en la aprobación del proyecto del camino agrícola, se requiere de inversiones habilitantes adicionales (riego tecnificado) para facilitar la mejora de las comunidades agrícolas de la zona de influencia. No se dispone de evidencia que indique avance en esta iniciativa. Respecto de la inversión de servicios sociales, esta alcanza a M\$10.465.941 en todo

el periodo, y se concentra en educación básica y media, siendo el proyecto destacable la reposición de la Escuela de Cogotí (ejecutada 2006-2009). En cuanto a la inversión privada, la aprobada por el SEA para Combarbalá no ha sido significativa en el decenio analizado, promediando MMUS\$ 11 por año. La inversión privada significativa se realizaría en el sector energía, ya que se encuentra aprobado el proyecto Planta Solar Fotovoltaica El Salitral (40 MMUS\$, 2014), no obstante no se tiene antecedentes de su materialización.

Un análisis más fino en base a los indicadores de capacidades, ámbito empresa, muestra que la comuna ha recibido una importante inversión en desarrollo productivo por unidad productiva formal, inversión que se dirige a un número pequeño de empresas (636 al 2013), en su mayoría micro y pequeñas empresas del sector comercio y del sector agrícola. Pero, tal como se indicó, la estabilidad en los aportes para fomento sugiere más bien acciones de sostenimiento de las unidades económicas en lugar de acciones movilizadoras para su despegue. Por otro lado, el fomento productivo también encuentra como limitante la fragilidad del tejido empresarial de la comuna, se aprecia en que no se observa inversión privada física productiva que se sostenga en el tiempo y la estructura de la economía local no progresa en complejidad, al contrario, producto de la crisis hídrica el sector agrícola se contrae a una tasa promedio anual del 4,5%, y se expande el sector de Explotación de minas y canteras (tasa promedio anual 18,9%), aumentando en el periodo 2005-2013 la presencia de empresa asociadas a la explotación de recursos naturales. Además, la dinámica de creación de empresas se ha ido reduciendo desde el 2011, llegando a una tasa negativa el 2013 (-3,9% para PYMEs). En suma, la dinámica del sector productivo de la comuna se caracteriza por concentrar sus unidades económicas en actividades de bajo valor agregado (agricultura y comercio), sectores que han mostrado señales de agotamiento (pérdida o no creación neta de empresas), y migrando hacia la explotación minera y canteras. Estas unidades económicas no tendrían capacidad para soportar empleo dependiente, y si lo hacen son empleos de baja calidad (remuneraciones bajo el mínimo).

En el caso de los recursos humanos, los indicadores de capacidades de Combarbalá revelan que los recursos humanos de la comuna son de baja o nula calificación (53% con educación básica o sin escolaridad), y la estructura educacional presenta una brecha respecto de la estructura regional y nacional, con desventaja relativa en la población con educación media y sobretodo en educación superior: la población que por edad le corresponde asistir a la educación media alcanza al 77%, porcentaje inferior al valor regional (83%) y nacional (87%). Esta brecha marca una desventaja importante en la calidad del recurso humano disponible en la comuna, particularmente para el desarrollo de actividades económicas de mayor valor agregado, como sería, por ejemplo, el turismo patrimonial. No se observan problemas particulares de abandono escolar para la población estudiantil matriculada.

1.5. Monte Patria: Estimación y Explicación del Rezago

1.5.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que a efectos de presentación se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁵¹

Tabla N° 31. Comuna Monte Patria: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	62,7	37,1	-10,8%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	59,4	72,6	-26,3%
Brecha respecto al País: 1 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	13,8	14,4	-40,6%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	5,8	4,9	1,2%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	50,2	21,8	-13,0%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	50,1	27,7	8,3%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	9,1	13,9	70,1%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,4	1,9	-11,6%
Brecha respecto al País: 3 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

La tabla anterior muestra que Monte Patria presenta la condición de rezago ya que uno de dos indicadores del Ámbito Empresa están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Muy Rezagado, mientras que en el Ámbito Personas tres de seis indicadores están bajo el 20% respecto del promedio nacional, porcentaje de población sin escolaridad, población con escolaridad básica y población con escolaridad superior, por lo que de acuerdo al criterio establecido ("cuando a lo más el 50% de los indicadores por ámbito presentan brecha negativa superior al 20% respecto al promedio del país del ámbito en cuestión") se clasifica como Rezagada.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determina el nivel de rezago global de la comuna de Monte Patria, para lo cual se aplica la valoración igual a 7 por cada ámbito ya que su nivel es Rezagado (R).

⁵¹ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Monte Patria es:

Tabla N° 32. Valoración Nivel de Rezago Global

Región Coquimbo	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Combarbalá	R	7	R	7	7

1.5.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

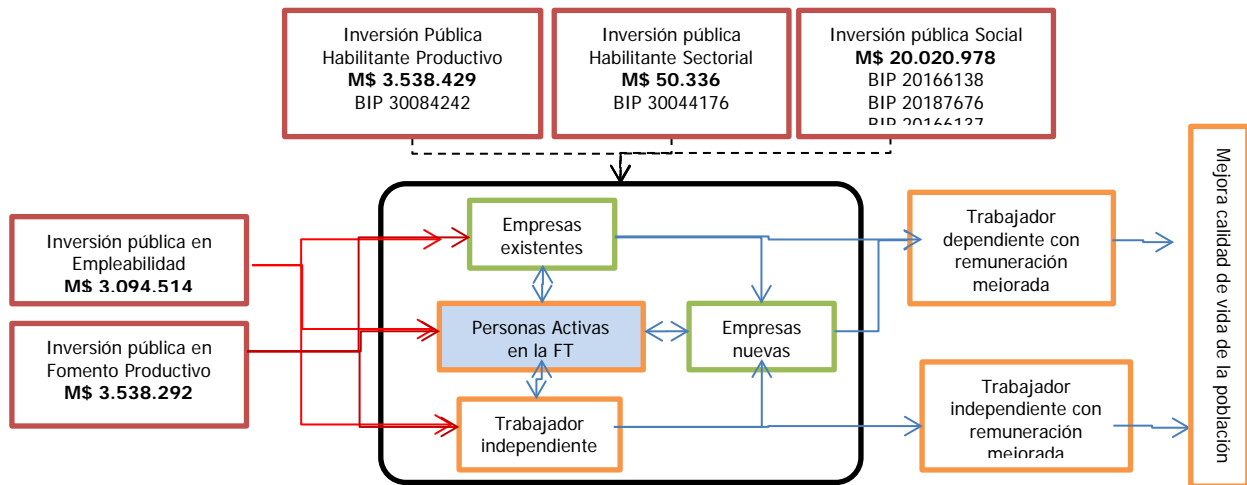
La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 33. Comuna Monte Patria: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 214,5	2013: 202,6	-5,5%
IDE5. Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 12,5	2013: -200,0	-1.700%
IDE6. Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 52,9	2013: 44,9	-15,1%
IDE7. Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 2,6	2013: 7,0	169,2%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 38,1	2014: 37,1	-2,6%
Ámbito Personas			
IDP6.1. Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 95,5	2012: 92,5	-3,1%
IDP 6.2. Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 56,8	2012: 61,6	8,5%
IDP6.1. Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 98,8	2014: 98,9	0,1%
IDP6.2. Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 79,7	2014: 81,3	2,0%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km ²)		2011: 0,08	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 10. Dinámica Productiva Comuna Monte Patria Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Monte Patria fue de M\$ 30.242.549 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo se identificaron dos proyectos relevantes que corresponde a inversión habilitante productiva en el sector turismo y se trata de los siguientes proyectos:

Comunas	Nombre proyecto/ Cod. BIP	Sector	Costo M\$ 2014	Ejecución
Monte Patria	Diagnóstico plan de desarrollo turístico comuna de Monte Patria BIP 30044176	Turismo	\$17.104	2006 (Creación); 2007-2008 (Ejecución)
	Comentarios al RATE: El proyecto contribuye al desarrollo de la actividad turística de Monte Patria, unos de los principales ejes de desarrollo de la región. Actividad generadora de empleo y de emprendimiento. Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo. Se recomienda la ejecución de este estudio básico, que permitirá a la comuna de Monte Patria contar con un instrumento de planificación para el sector turismo. El estudio tiene un costo de m\$ 26.800 y una duración de 10 meses.			
Monte Patria	Construcción Centro Cultural Bicentenario BIP 30084242	Arte y Cultura	1.669.153	2014
Comentarios al RATE: se recomienda satisfactoriamente por lo siguiente: los recursos solicitados permitirán construir una nueva infraestructura cultural de 1.835 metros cuadrados en la comuna de Monte Patria.				

En los sectores sociales se han ejecutado tres proyectos educación, que son:

Monte Patria	Ampliación y Adecuación Escuela Básica del Palui BIP 20187676	Educación (ByM)	1.900.930	2009
Comentarios al RATE: El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.				
Monte Patria	Reposición Escuela Básica de Caren MP BIP 20166137	Educación (ByM)	1.089.044	2008
Comentarios al RATE: El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.				
Monte Patria	Ampliación Liceo Eduardo Frei Montalva, Monte Patria BIP 20166138	Educación (Pre, ByM)	1.030.312	2004
Comentarios al RATE: El liceo Eduardo Frei Montalva, de Monte Patria, es uno de los acreedores del proyecto Monte Grande, desde ya dicho establecimiento educacional pasa a integrar como un liceo de anticipación en consenso y prioridad con una infraestructura adecuada para funcionar con la JECD de acuerdo a lo estipulado en la nueva reforma educacional. En la actualidad la comuna de Monte Patria cuenta con un solo liceo de características científico humanista, y un solo internado para enseñanza media, lo cual reduce los cupos y oportunidades de continuidad de estudios de enseñanza media y la gran maza que egresa cada año de la educación básica. El liceo cuenta con una matrícula de 960 alumnos y en el internado con una matrícula de 192 alumnos. La ampliación del liceo paliaría en cierta forma la demanda que hoy sucede en nuestro establecimiento educacional de enseñanza media. En relación al equipamiento, SECREDUC, propone la reposición total del equipamiento.				

Monte Patria corresponde a una economía fuertemente basada en la agricultura, con una población rural importante (56%) y un aislamiento relativo entre las cuatro comunas del territorio rezagado, con una población prácticamente estancada (tasa crecimiento anual 0,59%), similar a Combarbalá. Monte Patria tiene una estructura empresarial concentrada en el sector explotación de recursos naturales (45%), que supera al sector servicios (44%) y a la manufactura (7%), donde el grueso de las empresas son del sector agrícola (viñas y frutales). La actividad dominante en la comuna, el cultivo de frutales y viñas, se ha deteriorado aceleradamente producto de las malas condiciones hídricas experimentadas en la última década. Monte Patria es la única comuna del territorio rezagado donde la actividad empresarial se concentra en la Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, superando al Comercio y otras actividades económicas. Esta comuna, así como otras del territorio rezagado, muestra señales de sobreexplotación de sus suelos, su principal activo productivo: la erosión alcanza al 94%. Por otro lado, los niveles de pobreza de la comuna son los menores del territorio rezagado (13,8%), pero muestra una tendencia al estancamiento, distinto a las otras tres comunas (que disminuyen su pobreza). Esto indicaría que las favorables condiciones económicas que existieron hace más de una década, se han deteriorado rápidamente: un resultado significativo, asociado al rezago, es que el porcentaje de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral de la comuna se ha reducido drásticamente en ocho años, pasando de 83% a 59%. La dinámica empresarial de la comuna de Monte Patria medida por la tasa de crecimiento promedio anual de empresas en el periodo es 0,68%. Monte Patria muestra un dinamismo positivo, aunque discreto: tiene el mayor número absoluto de empresas (1.868 al 2013) entre las cuatro comunas, y creció 6% entre 2005 y 2013. Predominan el sector agrícola, comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones, hoteles y restaurantes, construcción, y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales.

Monte Patria ha recibido inversión productiva por M\$10.221.571, distribuida de manera homogénea en fomento productivo (M\$3.538.292), habilitante productivo (M\$ 3.538.429) y empleabilidad (M\$ 3.094.514). Esta última, la mayor inversión de las cuatro comunas del territorio rezado de Coquimbo. La inversión pública en fomento productivo ha sido permanente en los últimos años, y aparejada en nivel con la inversión en empleabilidad. No obstante la aguda y prolongada escasez hídrica ha afectado la principal fuente productiva de la comuna, el sector agrícola, poniendo una duda respecto de la efectividad de este tipo de inversión pública. Los indicadores de la dinámica

productiva muestran que Monte Patria experimenta sucesivas expansiones y contracciones de la masa empresarial, lo que indicaría que los negocios creados no logran consolidarse de un año a otro. Esta volatilidad reduce la eficacia de la inversión en fomento realizada, por cuanto la población típicamente beneficiaria es pequeña y mediana, de modo que esta volatilidad no permitiría la acumulación de inversión pública de fomento a través del tiempo. El bajo nivel de creación y sostenimiento de empresas indicaría que la inversión en fomento productivo que se realiza resulta redundante en el tiempo, ya sea porque se estaría invirtiendo recurrentemente en las mismas unidades económicas (cuya actividad es de baja escala) o porque la dinámica empresarial, de creación y destrucción, haría que la inversión no lograra florecer en unidades productivas que no logran consolidarse en el tiempo. Los datos apuntan a esta segunda hipótesis.

En inversión habilitante productivo Monte Patria tiene un proyecto destinado a potenciar el sector turismo (Construcción Centro Cultural Bicentenario, 2014) y otro menor, pero relevante al efecto (Diagnóstico Plan de Desarrollo Turístico). Esto señalaría la decisión de la comuna de orientar su desarrollo productivo a través del turismo, pero no se aprecia una reorientación equivalente de los recursos públicos. Por su parte, las inversiones habilitante productivo que privilegiaría la comuna se refiere, según entrevista realizada, la construcción de una planta desalinizadora para agua potable (en acuerdo como Asociación de Municipios de la IV Región). Esta iniciativa, probablemente muy requerida a causa de la escasez hídrica, podría ser o no una iniciativa adecuada, y, al menos, el municipio no cuenta con las capacidades técnicas para encarar un proyecto de esta envergadura. Este proyecto debiera ser abordado desde el Gobierno Regional.

La inversión social suma M\$20.020.978, concentrada en educación básica y media (ampliación y adecuación Escuela Básica del Palui, reposición Escuela Básica de Caren, ampliación Liceo Eduardo Frei Montalva) y en menor medida en salud (primaria y secundaria). Estas inversiones indican que, dada la crisis hídrica, la comuna estaría buscando diversificar su estructura productiva, por lo que el rezago medido podría persistir varios años a futuro. Las entrevistas realizadas indicaron que son objeto de preocupación la inversión requerida para un relleno sanitario (en conjunto con Combarbalá y Punitaqui)

Un análisis más detallado en base a los indicadores de capacidades, ámbito empresa, muestra que las dificultades de la comuna están en la estructura productiva poco diversificada, muy concentrada en la explotación de recursos naturales, en la falta de inversión física privada, consistente con la crisis del sector agrícola y la concentración de la actividad productiva en este sector, y con una tasa de creación positiva para el 2013, pero con una gran variabilidad en el periodo, lo que indica que las empresas creadas no logran consolidarse, con la consecuente fragilidad tejido empresarial. Este contexto hace difícil que las políticas de apoyo al desarrollo de las empresas rindan frutos y se sostengan en el tiempo. Para el tipo de economía de Monte Patria, basada en la agricultura (frutales y viñas), con una población tradicionalmente dependiente, con altos porcentajes de contratación formal en el pasado, y que ha ido migrando hacia una economía con menor capacidad de absorción de mano de obra dependiente y un sector productivo declinante, sería consistente una capacitación de reconversión y de fortalecimiento de desenlaces laborales independientes, lo cual no se puede verificar dada la oferta pública que se ejecuta en la región. Por su parte, Monte Patria virtualmente no registra inversiones privadas (sujetas al SEA), ya que registra sólo MMUS\$ 7 en el periodo 2005-2014. La mayor inversión en la comuna son las plantaciones frutales, que hasta el 2010 promediaban las 450 hectáreas anuales y se detienen producto de la aguda sequía en la región. La dinámica de la edificación productiva es muy variable, con años de expansión seguidos de fuertes contracciones.

Respecto de sus recursos humanos, Monte Patria se caracteriza por disponer de personas de mejor calificación que las demás comunas del territorio rezagado, no obstante, la comuna presenta debilidad en recursos humanos especializados, vale decir con estudios superiores técnicos o

universitarios. A lo anterior se agrega el fenómeno que revelan los indicadores de educación, donde se observa una brecha en la asistencia a la educación media, más que en educación básica, lo cual reflejaría que las personas salen de educación básica, no progresan a la educación media y se emplearían primordialmente en labores agrícolas. Esta condición explicaría la situación de relativa baja pobreza pero de creciente vulnerabilidad en lo laboral.

Aunque Monte Patria ha captado una porción significativa de la inversión pública en educación, cuyos montos significativos se atribuyen a dos escuelas básicas y un liceo, no posee infraestructura para la especialización productiva de sus recursos humanos, ni pública ni privada. Este tipo de inversión debiera considerar el hecho que, similar a otras comunas del territorio rezagado, una alta proporción de jóvenes no estaría completando su educación media, afectando de manera permanente su acumulación de capital humano, con las consecuencias sobre el empleo e ingresos a futuro.

Una dificultad mayor de la comuna (y la región) es la aguda y prolongada escasez hídrica, que explicaría de manera sistémica el rezago de la comuna. Esta situación debiera ser abordada con un enfoque estratégico regional, y sería consistente una importante inversión en habilitación sectorial, la cual ha sido nula en el periodo analizado.

1.6. Punitaqui: Estimación y Explicación del Rezagó

1.6.1. Estimación Nivel de Rezagó: Indicadores Trazadores del Rezagó

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁵²

Tabla N° 34. Comuna Punitaqui: Estimación Indicadores Trazadores de Rezagó y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	61,4	37,1	-31,5%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	27,6	72,6	5,3%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezagó Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	15,2	14,4	-48,8%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	10,2	4,9	-28,5%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	58,7	21,8	-0,4 %
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	46,1	27,7	-0,4%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	9,6	13,9	98,8%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo	2011	2,0	1,9	-1,0%

⁵² En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

año, sin finalizar el grado.				
Brecha respecto al País: 5 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

La tabla anterior muestra que Punitaqui presenta la condición que todos sus indicadores del Ámbito Empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Muy Rezagados.

En el ámbito personas, Punitaqui presenta cinco de seis indicadores que están en la condición de rezago bajo el 20% respecto del promedio nacional, y uno positivo dentro del rango -20% / +20%, que es el Porcentaje Población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral Pobreza y Extrema Pobreza, que en su evolución denota una reducción a través del tiempo, al punto que presenta una situación levemente mejor que la región. Esta condición lo deja en nivel de rezagado.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Punitaqui, para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresa (MR) y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R)

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Punitaqui es:

Tabla N° 35. Valoración Nivel de Rezago Global

Región Coquimbo	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Punitaqui	MR	10	R	7	8,5

1.6.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

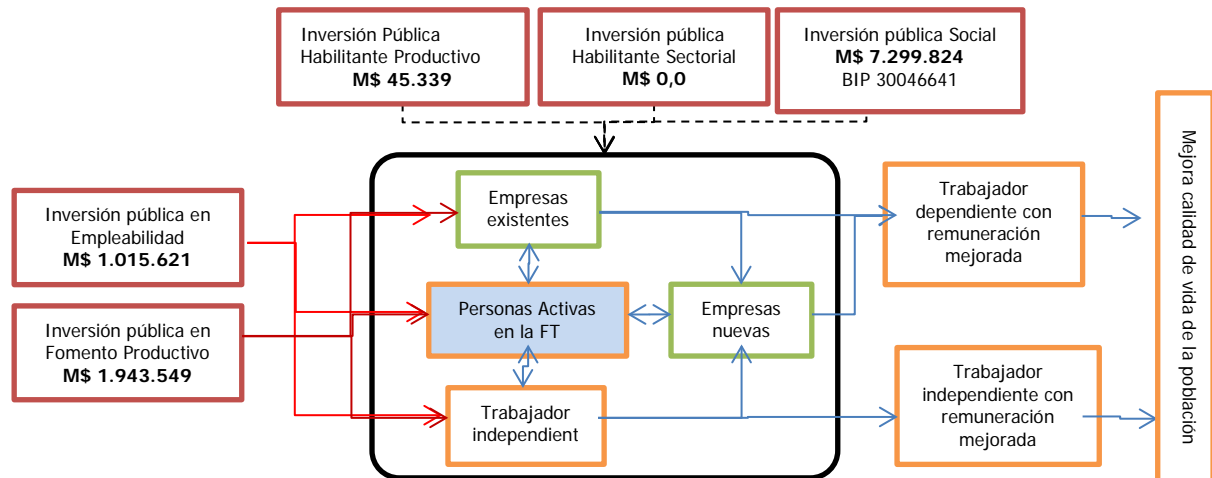
Tabla N° 36. Comuna Punitaqui: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 454,7	2013: 444,3	-2,6%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 50,0	2013: 100,0	-54,0%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 49,7	2013: 45,0	-8,3%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 14,3	2013: -31,7	-105,4%
Ámbito Gestión Pública Privada			

IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 38,5	2014: 37,4	-2,9%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 97,6	2012: 106,7	9,3%
IDP6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 56,3	2012: 55,5	-1,4%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 100%	2014: 100%	0%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 90,3%	2014: 97,4%	7,3%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)		2011: 0,27	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

Figura N° 11. Dinámica Productiva Comuna Punitaqui Asociada a la Inversión Pública Período 2004 – 2014 (M\$ 2014)



En todo el periodo la inversión ejecutada en Punitaqui fue de M\$ 10.304.333 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo no tuvo proyectos relevantes y sólo uno en los sectores sociales que fue en educación y se trata del siguiente proyecto:

Punitaqui	Reposición Escuela Teresita de Los Andes, Punitaqui BIP 30046641	Educación (Pre, ByM)	1.253.924	2007-2014
	Comentarios al RATE: La comunidad educativa de las ramadas podrá acceder a una educación de calidad y en igualdad de condiciones.			

Punitaqui es la segunda comuna con mayor ruralidad entre las cuatro del territorio rezagado de Coquimbo, con 62% de población rural. Tiene una densidad poblacional (8,0 hab/Km²) similar a Combarbalá y Monte Patria, bajo crecimiento poblacional (0,71% en diez años), y de los menores niveles de pobreza del territorio rezagado (15,2%). Su tejido empresarial presenta una estructura sectorial dominada por la Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, el Comercio y el Transporte, almacenamiento y comunicaciones. La masa empresarial alcanza a las 524 empresas (2013), un 17% más que en el 2005. En Punitaqui el 46% de las empresas que realizan actividades de explotación de recursos naturales son PYME, lo cual condicionaría de manera importante el tipo de fomento productivo y de capacitación que es factible de realizar.

Punitaqui ha recibido inversión productiva por M\$ 3.004.509, concentrada en fomento productivo (M\$ 1.943.549) y empleabilidad (M\$ 1.015.621). En esta comuna no ha habido inversión pública en habilitación productiva (MM\$ 45 en todo el periodo). Por lo anterior, la inversión en fomento productivo no ha contado con inversión complementaria. Se destaca que Punitaqui no tiene proyectos relevantes en inversión productiva. La inversión productiva en esta comuna tiene como receptor a un sector empresarial que presenta una alta variabilidad en el periodo analizado (creación y destrucción de empresas año tras año), lo cual tiende a que la inversión realizada sea menos efectiva, o definitivamente no se consolide a través del tiempo. Por su parte, la inversión social acumulada suma M\$ 7.299.824, con un fuerte énfasis en educación básica y media (M\$ 1.750.063), pero con un solo proyecto relevante, que es la reposición Escuela Teresita de Los Andes (2007-2014).

Punitaqui experimenta un fenómeno similar a Monte Patria, tienen una estructura empresarial con alta dependencia de la explotación de recursos naturales (indicador IDE6) y una alta variabilidad en la creación y destrucción de empresas (evolución del indicador IDE7), contexto en el cual la inversión en fomento productivo tiene pocas posibilidades de fructificar, ya que no hay acumulación o consolidación. Esta dinámica productiva, marcada por la creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas, es más volátil respecto de lo observado a nivel país y la propia región. A nivel país y región la creación de empresas pequeñas y medianas, aunque con variaciones, es siempre positiva en todo el periodo (2005-2013). Sin embargo, Punitaqui experimenta grandes crecimientos y contracciones, que indicaría que los negocios difícilmente lograrían consolidarse de un año a otro. Esta dinámica se relaciona con la relativa baja complejidad de la estructura productiva de la comuna, donde las actividades asociadas a la explotación de recursos naturales tiene una gran importancia: 45% de las empresas de la comuna. La estructura sectorial de las empresas de Punitaqui es sustancialmente distinta de la observada a nivel país, donde la proporción de empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales ha decrecido paulatinamente desde el 2005 (12,5%) hacia el 2013 (9,2%). Similar tendencia, aunque con una caída más pronunciada, muestra la región de Coquimbo su conjunto. En este sentido, las empresas de la comuna presentan una brecha en su complejidad sectorial respecto del país y la región, revelando un atraso relativo en su sistema productivo. Por su parte, la inversión en activos inmuebles para el sector productivo (edificación productiva) muestra tanta volatilidad como la dinámica de las empresas, y muy por encima de los rangos nacional y regional, tanto en los momentos de expansión como de contracción de la edificación, lo que revela una dificultad importante para constituir y desarrollar empresas a largo plazo. La inversión privada es de segundo orden, sumando MMUS\$ 145 en la década 2005-2014, por lo que no resulta particularmente significativa para la comuna.

Los recursos humanos de Punitaqui se caracterizan por ser de una calificación similar a Canela, pero con una mayor proporción de personas con educación superior, sin embargo persiste la debilidad que una proporción significativa de jóvenes (55%) no completan su educación media. Este porcentaje, sin embargo, es muy inferior al valor regional y nacional, 83% y 87% respectivamente. No obstante, esta situación debiera condicionar a la inversión pública en

capacitación que se realice en la comuna, por cuanto existe el riesgo de no acumulación en la medida que se invierta puntualmente en personas sin competencias mínimas. Como se ha indicado previamente, esto se considera una debilidad importante para la comuna, por cuanto reduce su potencial de formación y acumulación de capital humano.

En la inversión pública social la comuna ha concentrado los recursos en educación básica, y no posee infraestructura para la especialización productiva de sus recursos humanos, ni pública ni privada. Sólo su cercanía con Ovalle le facilita de manera importante el acceso a servicios de educación y salud, pero ello requiere traslado diario, lo que pudiera ser una causa del referido “abandono” escolar de los jóvenes.

Así como en el caso de Monte Patria, la situación de Punitaqui debiera ser abordada con un enfoque estratégico regional, y consistentemente realizar una importante inversión en habilitación sectorial regional, la cual ha sido nula en el periodo analizado.

Finalmente, se presenta un análisis global de la inversión de la región de Coquimbo en base al indicador de inversión per cápita que compara la inversión por persona en las comunas rezagadas versus el resto de comunas. Este indicador nos permite verificar o no la hipótesis de que en las comunas rezagadas se ha invertido permanente menos que el resto de comunas, o dicho de otra forma, que la inversión se concentra en los territorios más poblados o territorios urbanos.

Tabla N° 37. Región de Coquimbo: Inversión Per cápita Comunas Rezagadas vs. Resto de Comunas

Región de Coquimbo	Población	Inv. Servicios Productivos (SP)	Inv. Servicios Sociales (SS)	Inversión Per Cápita SP	Inversión Per Cápita SS
Resto de Comunas	689.726	203.784.672	370.468.468	295	537
Comunas Rezagadas	69.502	35.318.880	43.800.001	508	630

Se observa que en la región de Coquimbo la inversión per cápita en las comunas rezagadas es mayor que la inversión per cápita del Resto de las Comunas de la región en los servicios productivos y sociales. Es claro que en esta región la asignación de recursos por persona ha favorecido en mayor grado a la inversión en servicios sociales y en estos se observa que la inversión por persona es mayor en las comunas de los territorios rezagados. Por otra parte, en los servicios productivos también se observa que la inversión por persona es mayor en las comunas de territorios rezagados. Estos resultados indican que desde el punto de vista de los criterios de asignación de recursos públicos en estas comunas, en la región se confirma la hipótesis que la inversión pública se ha concentrado en las áreas donde se concentra la población urbana.

La representación espacial del rezago, a partir de los indicadores de desarrollo estimados, se presenta en la siguiente figura, y a continuación se despliega un mapa que muestra los proyectos relevantes de inversión pública ejecutados en el territorio:

Figura N° 12. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Rezago estimado e Inversión Pública Acumulada

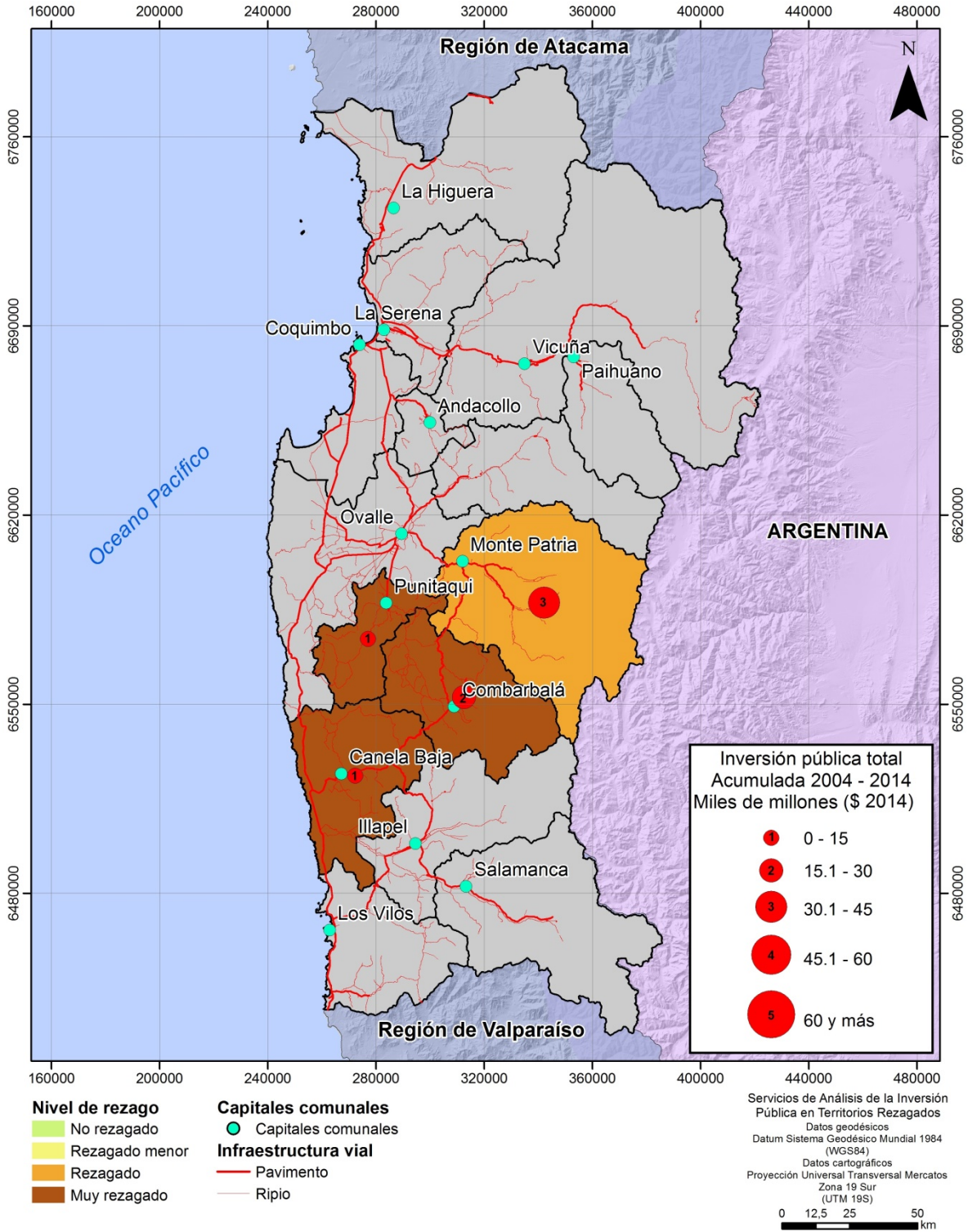
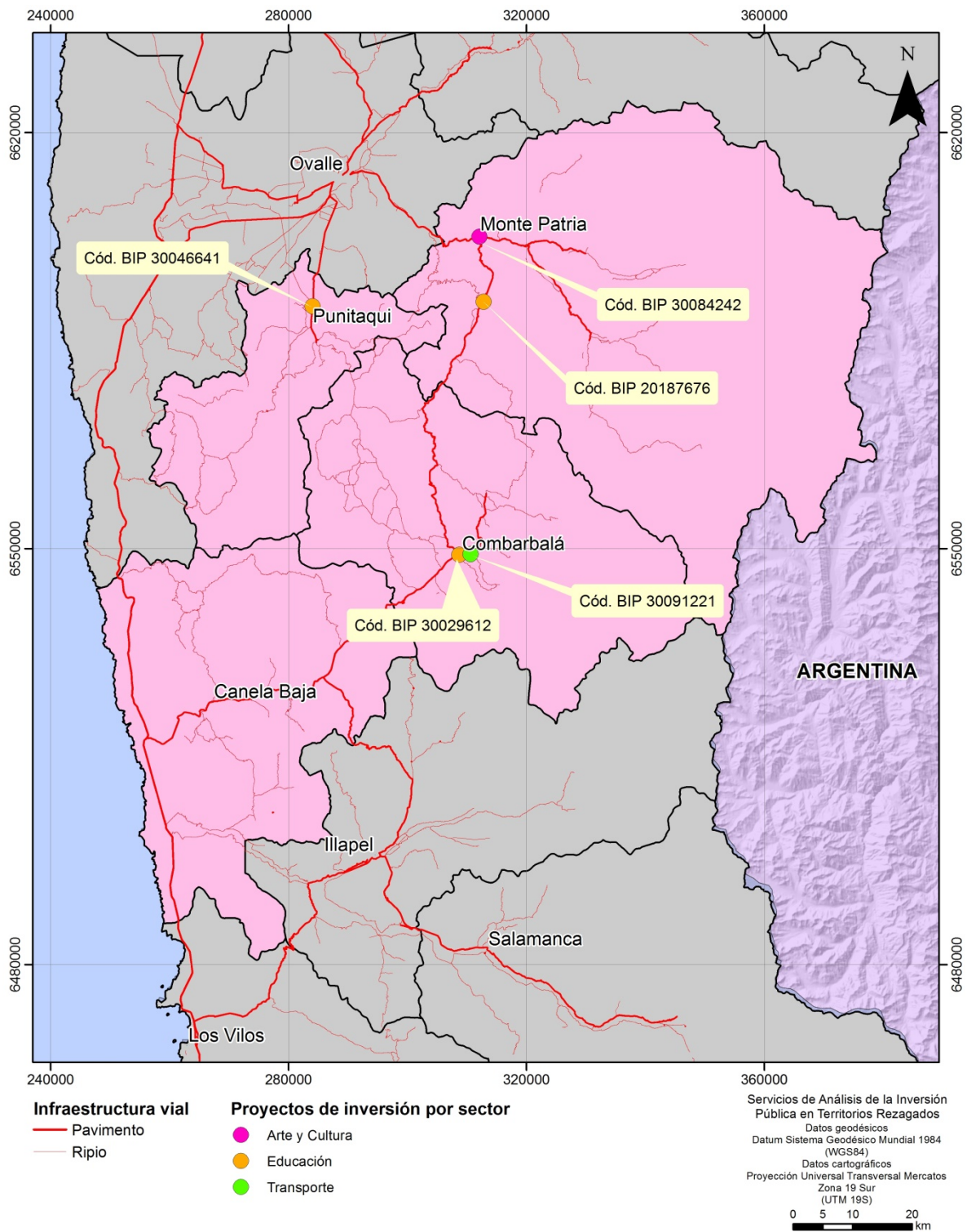


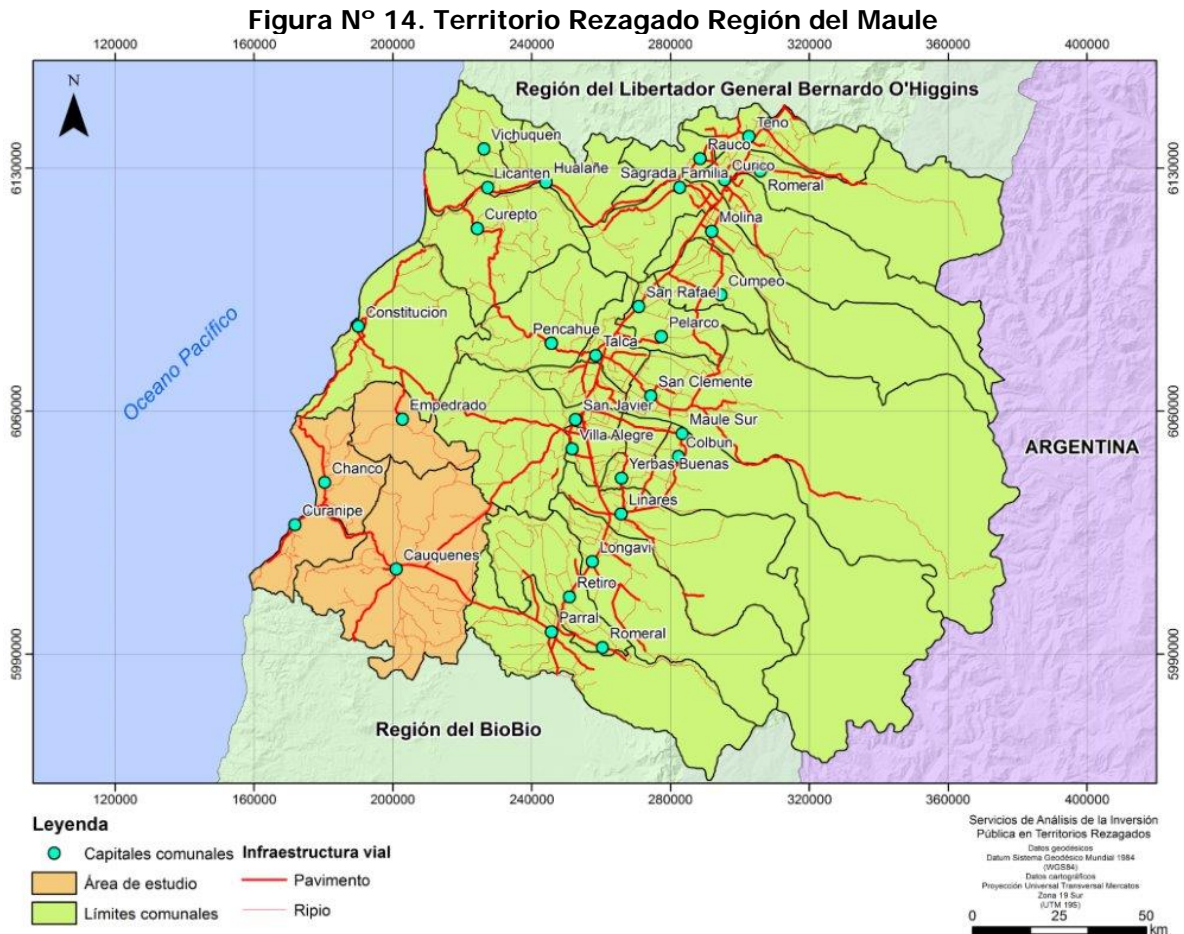
Figura N° 13. Territorio Rezagado Región de Coquimbo: Proyectos relevantes



Nota: Las etiquetas en el mapa corresponden a los códigos BIP de los proyectos relevantes asociados a las Figuras N° 8, 9, 10 y 11.

2. Diagnóstico Estratégico Región del Maule

2.1. Caracterización Socioeconómica: Comunas Rezagadas Piloto



Este territorio se describe respecto de la región de la siguiente manera:

- Menor densidad poblacional que la región
- Grados diversos de aislamiento, donde Chanco y Pelluhue son las comunas más aisladas
- Población estancada (Empedrado) o decreciente (Cauquenes y Chanco), donde sólo Pelluhue tiene un crecimiento levemente superior a la región
- Altos y persistentes niveles de pobreza
- Años de escolaridad significativamente menor en tres comunas (+20%), y marginal en el caso de Cauquenes (-2%)
- Suelos aptos para agricultura, con disponibilidad de recursos hídricos
- El territorio rezagado cuenta con tres áreas protegidas (Reservas Nacionales)
- Red vial con densidades superiores a la media de la región, pero con bajo porcentaje pavimentado

Estas características se detallan a continuación:

Superficie y población

El territorio rezagado de la Región del Maule ocupa el 11,9% de la superficie de dicha región, siendo Cauquenes la comuna de mayor tamaño entre las cuatro comunas que componen el territorio. Tres de las cuatro comunas (Empedrado, Chanco y Pelluhue) se emplazan en el secano costero, mientras que Cauquenes lo hace en el secano interior, contiguo a la depresión intermedia (valle). La densidad de las cuatro comunas es inferior a la densidad regional (34,18 Hab./Km²), donde la comuna de Empedrado es la de menor densidad entre ellas (7,94 Hab./Km²).

Tabla N° 38. Territorio Rezagado Región del Maule: Superficie y Población

Región / Comuna	Superficie Km ²	Población 2014	Hab./Km ²	Pob. Urbana	Pob. Rural
Región	30.296,10	1.035.593	34,18	66%	34%
Cauquenes	2.126,30	40.896	19,23	75%	25%
Chanco	529,50	9.173	17,32	42%	58%
Empedrado	564,90	4.486	7,94	59%	41%
Pelluhue	371,40	7.553	20,34	60%	40%

Fuente: INE

La población regional alcanza al 6,5% de la población total del país, mientras que la población de las cuatro comunas del territorio rezagado representa el 6% de la población regional.

Tabla N° 39. Territorio Rezagado Región del Maule: Aislamiento

Comuna	Índice Aislamiento	Posición Ranking país
Chanco	0,4365599	77 de 346
Pelluhue	0,4134264	97 de 346
Empedrado	0,4001053	109 de 346
Cauquenes	0,2505794	241 de 346

Fuente: SUBDERE 2008

En la proyección poblacional al 2020 la región del Maule muestra niveles de crecimiento inferiores a los del país, con una marcada tendencia al estancamiento hacia el 2020. Las cuatro comunas del territorio rezagado presentan trayectorias diferenciadas: Por un lado, Pelluhue y Cauquenes experimentarían crecimientos poblacionales del orden del 16% y 1%, respectivamente, hacia el 2020, lo que anuncia un fortalecimiento demográfico en dichas zonas. Por otro lado, Empedrado y Chanco proyectan tasas de crecimiento negativas para el periodo 2011-2020, de -6% y -2% respectivamente. Particularmente la primera, Empedrado, ha mostrado tasas negativas, de -10% 1992-2011, y -6% 2002-2011.

Tabla N° 40. Territorio Rezagado Región del Maule: Población

Región / Comuna	2004	2014 (p)	2020 (p)	Tasa Var. Anual % 2004-2014
Región	957.347	1.035.593	1.038.275	0,79
Cauquenes	42.536	40.896	43.441	-0,39
Chanco	9.726	9.173	9.378	-0,58
Empedrado	4.417	4.486	3.775	0,16
Pelluhue	6.813	7.553	9.086	1,04

Fuente: INE, proyecciones (p) en base Censo 2002.

Desde el punto de vista de los asentamientos humanos, sólo Pelluhue presentaría perspectivas promisorias de crecimiento y consolidación hacia el 2020.

Esta dinámica poblacional global, merece una observación más detallada al considerar los niveles de envejecimiento de su población. Se observa que la dinámica regional ha sido similar a la nacional, con un incremento relativo de la población de adultos mayores hacia el 2012 respecto a la década anterior. Pelluhue y Cauquenes ya presentan una índice de adultos mayores muy superior al valor nacional y regional, por lo que habría que ratificar si acaso el incremento esperado de población hacia el 2020 sería, precisamente, de población adulta mayor que migre hacia la zona.

Los datos muestran que la significativa caída en los niveles nacionales de pobreza no se refleja de modo similar en las comunas de la región del Maule en estudio. En efecto, sólo Cauquenes se aproxima a una reducción importante en el indicador de pobreza en la última década, pero todavía lejos del avance a nivel nacional, y le sigue Chanco con una caída equivalente a un tercio de lo observado a nivel país. Mucho menor es la reducción de la pobreza experimentada en las comunas de Empedrado (-3%) y Pelluhue (-9%).

Tabla N° 41. Territorio Rezagado Región del Maule: Pobreza Comunal

Territorio	2004	2011	Variación 2004 - 2011
Nacional	23,7	15,9	-33%
Empedrado	27,7	26,8	-3%
Cauquenes	29,8	23,6	-21%
Chanco	24,5	21,2	-13%
Pelluhue	19,0	17,3	-9%

Fuente: MDS, en base a encuesta CASEN

La aparente persistencia de bolsones de pobreza significativos, probablemente de adultos mayores en algunas zonas (Pelluhue), indicaría como una de sus raíces una menor educación de la población, poca acumulación (bajos salarios y escasas oportunidades de movilidad laboral) y empleos precarios en micro y pequeñas empresas.

La región del Maule presenta reducciones en las matrículas de enseñanza básica y media a tasas levemente superiores (-9%) al valor a nivel nacional (-8%), sin observarse diferencias en la tasa de aprobación neta, lo cual refleja una eficiencia similar del sistema educativo regional respecto del nacional. Por su parte, las comunas del territorio rezagado sí muestran diferencias importantes, tanto respecto del nivel nacional como regional: por un lado, en tres de las cuatro comunas en estudio las matrículas caen a tasas superiores respecto de la región y el país, Pelluhue (-19%), Chanco (-16%) y Cauquenes (-16%). Sólo Empedrado muestra en las matrículas una tendencia similar a la región y el país. Por otro lado, el rendimiento escolar, medido como la tasa de aprobación neta, indica que en Pelluhue y Empedrado los resultados de aprobación han sido más bajos que en la región y el país. Al contrario, en Chanco y Cauquenes ha mejorado la tasa de aprobación neta, que implica un resultado mejor que lo logrado a nivel regional y nacional.⁵³

Del punto de vista del capital humano, la escolaridad promedio de la región y de las cuatro comunas en estudio es menor, disminuyendo la brecha en tres comunas (Empedrado, Cauquenes y marginalmente Chanco) y presentando un retroceso importante en Pelluhue. El diferencial de

⁵³ Ver en Anexo N° 5 Mapa Establecimientos educacionales.

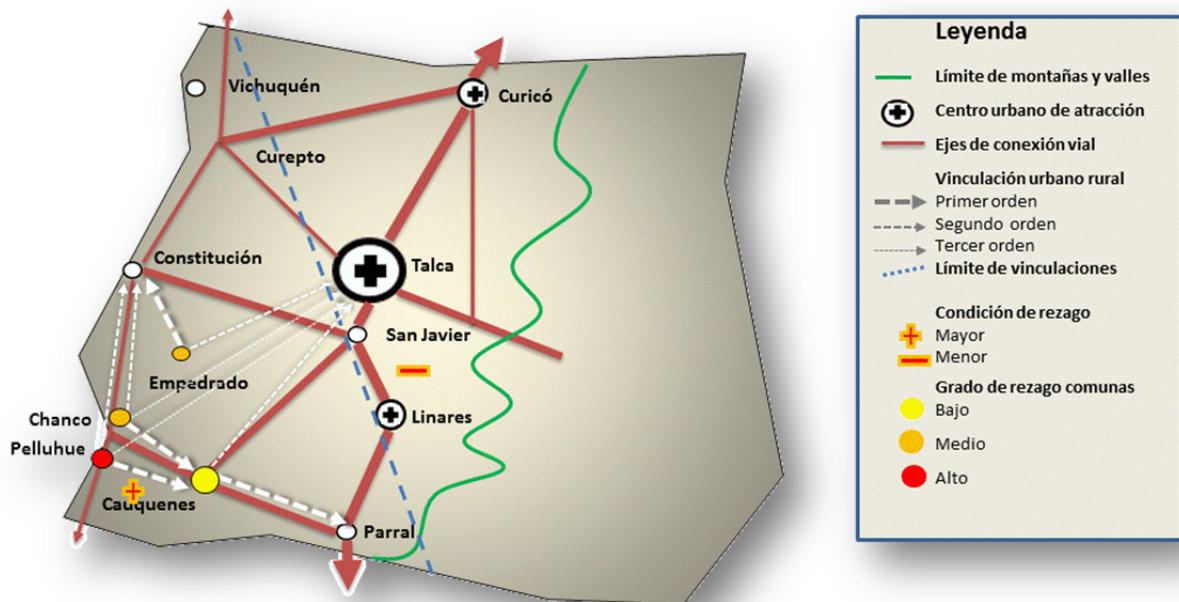
menos años de escolaridad respecto del promedio regional sigue siendo significativo, por sobre el 20% en tres de cuatro comunas y marginal en el caso de Cauquenes (-2%).

En suma, Pelluhue es la comuna que presenta mayor criticidad en materia educativa, ya que muestra una caída en las matrículas, un menor rendimiento escolar (tasa de aprobación neta) y un menor acervo educacional (menos años) respecto de la región y el país. Esto sería consistente con la presencia de una población adulta mayor de origen rural.

Modelo de vinculaciones

El siguiente diagrama ilustra un modelo de vinculaciones en el territorio rezagado del Maule. El modelo muestra un eje regional central desarrollado y estructurado por su capital regional y capitales provinciales. Esta atracción central y las condiciones geográfico productivas, como geográfico demográficas de los sectores costeros o al poniente del eje central, condicionan particularmente a las comunas costeras y de menor densidad poblacional, como Pelluhue y Chanco. En efecto, las vinculaciones con el eje central y la capital, de las comunas en estudio son en general con otras comunas no consideradas rezagadas por este estudio. El eje costero de menor desarrollo condicionaría sus vinculaciones norte sur efectivas (contando con Constitución como centro de atracción principal en este eje).

Figura N° 15. Mapa de Vinculaciones Región del Maule



Recursos Naturales

La situación de los recursos naturales es la siguiente:⁵⁴

- Suelos: El territorio posee dos tipos de suelos, en el sector Empedrado – Cauquenes son suelos sedimentarios de origen lacustre delgado y a nivel freático es de permeabilidad y escurrimiento superficial lento. Existen zonas de aptitud forestal, zona intermedias aptas para realizar cultivos tradicionales y no tradicionales y zonas con depresiones por donde escurren y se acumulan

⁵⁴ Antecedentes del Diagnóstico levantado por el Programa de Desarrollo de Territorios Rezagados.

aguas invernales, siendo estas de mal drenaje, pudiendo realizarse en este tipo de suelo sólo siembras de primavera – verano.

En el sector este costero, en Chanco – Pelluhue se distinguen dos grandes áreas de suelos, una que ocupa la porción inmediata del frente costero y está constituida por los depósitos de dunas estabilizadas y por depósitos de arenas negras de origen volcánico que dan forma al conjunto de playas. La otra conforma terrazas donde se han desarrollado suelos fértiles y profundos sobre un sustrato sedimentario marino que descansa en una base de rocas metamórficas y cuyos afloramientos son perceptibles a lo largo de la ruta principal.

- **Clima:** El secano interior corresponde a una extensa zona ubicada en la vertiente oriental de la Cordillera de la Costa, dentro de la cual se distingue el agro-clima de Cauquenes, que se extiende desde el Río Mataquito hasta el Río Itata, y que cubre las comunas de Cauquenes y Empedrado. Este clima es mediterráneo, con una temperatura media de 22°C en enero y 7°C en julio. Sus máximas absolutas son 36,2°C en verano y -8°C en invierno. La precipitación media anual es 700 mm. Bajo estas condiciones se dispone de 5 meses muy aptos para la producción vegetal en las comunas, con un período árido de 5 meses y un período semiárido de 1 mes en otoño y otro en primavera como principal factor climático limitante. El área costera presenta un medio físico templado de características mediterráneas con influencia marina y gran humedad atmosférica. La temperatura máxima del mes más cálido (enero) es de 21°C en el sector del litoral y de 26,9°C en los sectores protegidos de la vertiente occidental de la Cordillera de la Costa. En tanto que la mínima del mes más frío (julio), es de 5,9° C, en el litoral y de 4,8° C en el área de la Cordillera de La Costa.
- **Hidrografía:** Los recursos hídricos de la comuna provienen principalmente de los ríos Tutuvén, Perquilauquén y Cauquenes. El embalse Tutuvén abastece de riego a 1.256 ha, que se desagregan en 160 predios y cuyo contenedor es de 2,1 millones de litros (promedio histórico). Actualmente entrará en fase de ejecución el embalse Empedrado y está en etapa de factibilidad el desarrollo del embalse Huedque en la comuna de Cauquenes, obras que debieran modificar de manera importante el abastecimiento hídrico en la zona. Por su parte, el tranque Tutuvén no cuenta con la tecnificación para llevar sus aguas a predios por sobre su nivel. Así mismo, se estima que la gran mayoría de los agricultores no posee sistemas de riego tecnificado, por lo que perderían por efecto absorción alrededor del 40% de los recursos hídricos. Caso similar ocurriría en el transporte de aguas en canales no entubados o no revestidos.⁵⁵

La región cuenta con un Parque Nacional y seis Reservas Nacionales de las cuales el 50% se encuentran en el territorio rezagado, siendo además poseedores del 16,7% de las reservas nacionales reconocidas:

- Reserva Nacional Federico Albert Faupp, ubicada a medio kilómetro de Chanco.
- Reserva Nacional Los Ruiles, ubicada a 29 kms. al suroeste de Cauquenes, en el camino entre Cauquenes y Chanco por ruta asfaltada, una parte de la reserva se encuentra en la comuna de Chanco y otra en la comuna de Empedrado.
- Reserva Nacional Los Queules, en la comuna de Pelluhue a 71 kms. al oeste de Cauquenes.
- Área Silvestre Ciénagas de Name, a 37 kilómetros al norte de la ciudad de Cauquenes se encuentra este humedal de agua dulce.

Según el PROT (2014), a la fecha no ha existido una visión integral de las cuencas y sub-cuencas dentro de la región, siendo evidente la necesidad de regular (desincentivar) el uso de ciertas actividades y promocionar el desarrollo de otras compatibles con el recurso hídrico. Existen problemáticas transversales entre el uso y gestión del recurso hídrico, para lo cual se ha establecido

⁵⁵ Ver en Anexo N° 5 Mapas Sistema hídrico y Áreas Protegidas.

un plan integral al año 2021 que busca subsanar el uso ineficiente de los recursos hídricos.

Infraestructura

La estructura vial regional tiene una extensión de 6.933,30 km, con una densidad media de 0,23 Km/ Km². Esta red vial se compone de 24,1% de pavimento, 7,9% de soluciones básicas y 68% de ripio y tierra. Las comunas del territorio rezagado presentan densidades superiores a la región, entre 0,30 a 0,41 Km/ Km². No obstante, la red vial en las comunas del territorio rezagado es heterogénea:⁵⁶

- Empedrado: cuenta con 229 kms. de caminos públicos enrolados y no enrolados, de los cuales un 88% se encuentran en mal estado, pero transitables. En cuanto al transporte de pasajeros, no existe ningún tipo de movilización dentro de la comuna que permita trasladarse dentro de ésta, y sí existe una línea de buses que conecta a la comuna con Constitución con frecuencias cercanas a una hora, y conecta con Talca tres veces por semana. De las cuatro comunas del territorio rezagado, Empedrado presenta un mayor grado de aislamiento, ya que el acceso a la capital provincial requiere un mayor tiempo de desplazamiento que desde las otras dos comunas, no existiendo vías más directas.
- Chanco: existe un sólo camino pavimentado con carpeta asfáltica, el camino troncal Cauquenes – Chanco – Constitución, que en la comuna alcanza una extensión de cercana a los 50 kms., que se encuentra en buen estado de conservación. Adicionalmente, existe un conjunto de caminos enrolados, la mayoría ripiados, encontrándose en buen estado de conservación. La dificultad está en que, debido a su ancho, no permite el tránsito de dos vehículos en sentido contrario.

Tabla N° 42. Territorio Rezagado Región del Maule: Red vial

Comuna	Superficie (km ²)	Pavimento (Kms.)	Ripio (Kms.)	Tierra (Kms.)	% Red pavimentada
Cauquenes	2.216	102	371	331	5%
Chanco	530	31	94	73	6%
Pelluhue	371	43	56	52	12%
Empedrado	565	14	60	95	2%
Total Territorio	3.682	190	581	551	5%

Fuente: Diagnóstico levantado por el Programa de Desarrollo de Territorios Rezagados.

Dada la estructura de la red vial, los tiempos de acceso entre centros poblados se presentan en el siguiente mapa. Se debe considerar que a estos tiempos se debe agregar los tiempos de espera, que son condicionados por la disponibilidad de movilización inter ciudades.

Por último, el déficit de cobertura de agua en las zonas rurales alcanza al 4,98% y en las zonas urbanas al 1,39%, porcentajes comparativos al nivel regional, donde el déficit rural de agua potable es 4,9%.

⁵⁶ Ver en Anexo N° 5 Mapas Infraestructura y Tiempos de acceso.

Clasificación de las Comunas Rezagadas

La clasificación de las comunas del territorio del Maule de acuerdo a su condición de urbano, rural intermedio y rural profundo, se realiza considerando los criterios de la vinculación de primer orden de la comuna, que refiere al tiempo de acceso al centro poblado mayor más próximo, el ranking en el Índice de Aislamiento y el porcentaje de población rural de la comuna. Estos tres elementos permiten clasificar a un territorio como rural profundo en tanto la combinación de dichos criterios determina una posición muy desventajada de la comuna.

A continuación se presentan los resultados de la clasificación de las comunas rezagada de la región:

Tabla N° 43. Territorio Rezagado del Maule: Clasificación de Comunas

Comuna	Vinculación de Primer orden	Ranking en Índice de Aislamiento	% Población Rural	Tipo de territorio
Cauquenes	0,6 Horas Parral 54,1 Km	N° 241 de 346	25%	Urbano
Chanco	0,6 horas Cauquenes 44,2Km	N° 77 de 346	58%	Rural Profundo
Empedrado	0,8 Horas Constitución 41,6 Km	N° 109 de 346	41%	Rural Intermedio
Pelluhue	0,5 horas Cauquenes 37,2 Km	N° 97 de 346	40%	Rural Intermedio

En este territorio se observa más diversidad en la clasificación del territorio: sólo una comuna corresponde al tipo Rural Profundo, Chanco; dos al tipo Rural Intermedio, Empedrado y Pelluhue; y una al tipo urbano, Cauquenes.

Cauquenes, se clasifica como territorio urbano ya que se vincula en primer orden con otra urbe de tamaño similar, Parral, y tiene una baja población rural, muy diferenciada de las otras tres comunas del territorio rezagado del Maule. Cauquenes, además, presenta un bajo aislamiento dentro de las ciudades del país, y tiene un mejor acceso que Chanco, Empedrado y Pelluhue a centros poblados de mayor envergadura regional (Talca, Linares, Curicó) que son tractoras en la región.

Chanco se clasifica como territorio rural profundo ya que se vincula en primer orden con Cauquenes, comuna que no tiene características de tractora, y su acceso está a más de 30 minutos, además tiene mayoría de población rural (58%) y está dentro del 25% de las comunas más asiladas de país.

Empedrado se clasifica como territorio rural intermedio, vinculado a Constitución, una ciudad de mayor tamaño que Cauquenes con una economía de servicios de importancia en la zona litoral del Maule norte. Empedrado tiene una población mayoritariamente urbana y su posición geográfica, determina un grado de aislamiento mayor que el de Pelluhue, ya que sus vías de acceso se dirigen hacia el litoral (Constitución) o hacia el centro sur de la región (Parral, vía Cauquenes), lo que le otorga relativa lejanía de las ciudades principales de la región del Maule.

Pelluhue se clasifica como territorio rural intermedio, no obstante tener como ciudad de primera vinculación a Cauquenes, ya que cuenta con menor población rural que Empedrado y Chanco, y su aislamiento es relativamente menor que Empedrado.

2.2. Análisis Global de la Dinámica Productiva de las Comunas rezagadas

La economía de la región del Maule ha generado una especialización en actividades silvoagropecuarias, procesamiento de alimentos, y generación eléctrica. Los cultivos tradicionales, como el trigo y las papas, han presentado un decrecimiento en beneficio de los cultivos industriales, como la remolacha y el arroz.

- La fruticultura se desenvuelve en condiciones climáticas óptimas. Del total de la superficie regional destinada a frutales, un 90% corresponde a huertos industriales, con especies como manzanas rojas y verdes, peras, cerezas y uva de mesa. En la Región del Maule se encuentra el 40% de la superficie plantada de viñas y parronales del país.
- La silvicultura de la región se caracteriza por la exportación de bosque en pie (madera sin elaboración, tales como rollizos y metro ruma) y por productos industrializados. En este rubro, la planta de Celulosa Constitución es el principal actor que estimula la producción de madera en la región.
- La generación de energía es una actividad importante, existiendo en la región siete plantas de generación eléctrica, hidroeléctricas y termoeléctricas, que en conjunto generan aproximadamente unos 4.952 GWh, convirtiendo a la región en el primer generador nacional de energía eléctrica.

Por su parte, la dinámica de las empresas es diferente a la observada a nivel nacional, ya que a este nivel la creación neta de empresas se explica en un 9% por empresas medianas y grandes y el resto por micro y pequeñas empresas. Al contrario, en las cuatro comunas en estudio sólo el 3,5% de las nuevas empresas creadas entre 2005 y 2013 corresponden a empresas medianas y grandes, y el 96,5% son micro y pequeñas empresas.

Tabla N° 44. Territorio Rezagado Región del Maule: N° empresas

Región / Comuna	2005	2013	Var. Prom Anual (%)
Total región	120.564	136.614	1,57
Cauquenes	2.899	2.866	-0,14
Chanco	375	430	1,73
Empedrado	164	194	2,12
Pelluhue	414	504	2,49
Total comunas TR	3.852	3.994	0,45
Porcentaje 4 comunas / región	3,2%	2,9%	

Fuente: SII

La dinámica en la creación o destrucción de empresas por sector muestra que los sectores basados en recursos naturales renovables (agricultura, ganadería y silvicultura, y pesca) empeoran en el periodo analizado (2005-2013), pasando en conjunto estos dos sectores de 1.218 empresas el 2005 a 1.081 empresas el 2013, es decir una disminución neta de 137 empresas.

Al contrario, el sector minería en las comunas del territorio rezagado se expande a una tasa promedio anual superior a la tasa regional (8,22%), con Chanco creciendo al 14,7% anual (2005-2013), Cauquenes al 7,3% y Pelluhue al 2,8%.

Otros sectores dinámicos en estas comunas son la industria manufacturera metálica y la construcción.

Los sectores principales, como la agricultura se contraen, excepto en Pelluhue, y el suministro de energía pierde empresas, excepto en Cauquenes.

Tabla N° 45. Territorio Rezagado Región del Maule: Creación de empresas 2005 -2013

Sector	Variación Promedio Anual 2005-2013 (%)				
	Cauquenes	Chanco	Empedrado	Pelluhue	Región
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-1,87	-0,49	-2,48	4,48	-1,62
B - Pesca	-11,54	-8,30	se	-10,82	-11,15
C - Explotación de minas y canteras	7,32	14,72	se	2,83	8,22
D - Industrias manufactureras no metálicas	-1,28	7,34	11,88	3,12	4,75
E - Industrias manufactureras metálicas	2,96	-8,30	se	13,04	7,31
F - Suministro de electricidad, gas y agua	3,66	-3,53	se	-15,91	0,20
G - Construcción	7,30	32,50	9,05	9,05	8,65
H - Comercio al por mayor y menor, rep. veh. Automotores /enseres domésticos	0,22	0,90	1,68	1,93	1,72
I - Hoteles y restaurantes	0,96	0,87	4,56	1,45	3,11
J - Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,33	10,00	5,20	1,68	3,58
K - Intermediación financiera	se	-4,94	-100,00	22,28	5,09
L - Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0,99	9,05	0,00	5,68	2,57
M - Adm. Pública y defensa, planes de seg. social afiliación obligatoria	9,05	0,00	se	-8,30	-0,78
N - Enseñanza	6,05	-100,00	se	Se	3,02
O - Servicios sociales y de salud	2,83	Se	se	Se	4,77
P - Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	-0,40	6,05	-21,59	3,06	0,85
Q - Consejo de administración de edificios y condominios	14,72	se	se	se	-2,68
R - Organizaciones y órganos extraterritoriales	se	se	se	se	Se
Sin datos	se	se	se	se	-6,76

Fuente: SII

Nota: "se", denota "sin empresas" en el periodo analizado.

La región cuenta con extensas zonas turísticas prioritarias, la mayoría se despliega a lo largo de la depresión intermedia, siguiendo la Ruta 5. En el territorio rezagado estas áreas se disponen a lo largo del litoral, que conecta Constitución por el norte con Pelluhue en el sur. Chanco es la comuna más desprovista de este tipo de atractivos.⁵⁷

Consistente con lo anterior, las actividades de planificación turística, en conjunto con SERNATUR, se han enfocado en el último tiempo al desarrollo del PLADATUR del Destino Curicó, Valle y Cordillera, la invitación a ferias de promoción turísticas entre otros y apoyo en infraestructura y difusión de fiestas costumbristas, como son Fiesta del Chanco en Talca, Fiesta de la Vendimia en Curicó y Molina, enganches y carruajes de Romeral, la fiesta de la esquila en Colbún, entre otras.⁵⁸ No se observan labores sustantivas en las comunas del territorio rezagado.

Por último, la dinámica de la inversión privada, aproximada a través de los proyectos de inversión sujetos al sistema de evaluación ambiental, muestra que en el periodo 2005-2014 la región del Maule presenta la menor participación en la inversión total del país sujeta al mecanismo SEA,

⁵⁷ Ver en Anexo N° 5 Mapa Turismo, Figura N° 13.

⁵⁸ Informe de Gestión 2013, Programa Nacional de Turismo Municipal, Servicio Nacional de Turismo.

respecto de las otras dos regiones en estudio, con 3%. Por su parte las cuatro comunas del territorio rezagado alcanzan la suma de 8,5 MMUS\$ en todo el periodo considerado, lo que determina una participación en la intención de inversión privada virtualmente igual a cero. Sólo se registra alguna inversión en Empedrado, el año 2010, que corresponde a infraestructura hidráulica (5,6 MMUS\$).⁵⁹

Tabla N° 46. Territorio Rezagado Región del Maule: Inversión privada (M\$ 2014)

Territorio	2005	2008	2011	2014	Total 2005-2014
Total país	3.537.147.936	9.342.088.081	14.281.864.498	15.366.394.651	114.572.876.474
Región del Maule	75.768.918	1.015.899.476	894.055.086	173.097.276	3.480.739.658
Cauquenes	0	0	0	0	807.159
Chanco	762.047	0	0	0	762.047
Empedrado	0	0	0	0	3.593.842
Pelluhue	0	0	0	0	0
Otras comunas	75.006.871	1.015.899.476	894.055.086	173.097.276	3.475.576.610
Participación TR	1%	0%	0%	0%	0%

Fuente: SEA

Tabla N° 47. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Cauquenes y Empedrado

Comuna	Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Cauquenes	Minería	Extracción y Procesamiento de Áridos, Cantera Pobre Negro. (e-seia)	1.25	2010
Empedrado	Infraestructura Hidráulica	Construcción Sistema de Riego Embalse Empedrado (e-seia)	5.6	2010

La inversión en el sector agrario es la siguiente:

Tabla N° 48. Territorio Rezagado Región del Maule: Plantación de especies frutales (ha)

Región / Comunas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Región del Maule	2.683,7	3.355,6	5.464,5	5.606,5	4.493,8	4.268,1	4.383,0	2.779,5	3.209,3	23,4
Cauquenes	30,4	35,0	33,4	65,4	56,9	132,1	73,9	52,7	16,2	
Chanco	0,1					0,3	0,1			
Empedrado					1,8		1,3			
Pelluhue										

Fuente: ODEPA

Nota: Las cifras corresponden a la superficie plantada en el año, no incluye frutales plantados en años anteriores.

Notorio es que las comunas del territorio rezagado no presentan aporte a la superficie plantada de frutales, siendo que la región del Maule es una de las de mayor producción de frutales en el país. Sólo Cauquenes tiene alguna superficie plantada, y ello se atribuiría a las condiciones de clima y suelo del secano interior, más favorables que las del secano costero para estas actividades. De

⁵⁹ Proyecto Construcción Sistema de Riego del Embalse Empedrado.

hecho, la superficie que concentra las plantaciones frutales corresponde a las comunas de la depresión intermedia, de clima mediterráneo: Curicó, Longaví, Pencahue, Sagrada Familia y Teno.

2.3. Cauquenes: Estimación y Explicación del Rezago

2.3.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁶⁰

Tabla N° 49. Comuna Cauquenes: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	61,6	37,1	1,5%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	25,7	72,6	1,7%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	23,6	14,4	-14,9%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	9,3	4,9	-4,4%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	49,9	21,8	-3,5%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	51,5	27,7	-15,0 %
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	21,5	13,9	127,9%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,68	1,9	-13,8%
Brecha respecto al País: 3 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

La tabla anterior muestra que Cauquenes presenta la condición que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifica su condición de Muy Rezagado. Los indicadores de Cauquenes empeoran o se estancan en el periodo que se realizó la estimación. De no modificarse esta tendencia, la condición de Muy Rezagado se acentuaría en el futuro.

En el ámbito personas, Cauquenes califica como Rezagada, aunque presenta su condición de rezago sólo en tres de seis indicadores, porcentaje de población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral de pobreza y extrema pobreza, porcentaje de población sin educación y porcentaje de población con escolaridad básica. Cauquenes presenta ingresos de las personas a nivel pobreza y extrema pobreza muy superior respecto de la región, y a su vez parte desde la peor línea base en este indicador para las cuatro comunas del territorio rezagado, y además, presenta

⁶⁰ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

una estructura del capital humano más desfavorable que la de la región, con un mayor porcentaje de personas sin educación y con educación básica respecto de las personas con educación media y superior.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Cauquenes, para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (MR)

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Cauquenes es:

Tabla N° 50. Valoración Nivel de Rezagó Global

Región del Maule	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Cauquenes	MR	10	R	7	8,5

2.3.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

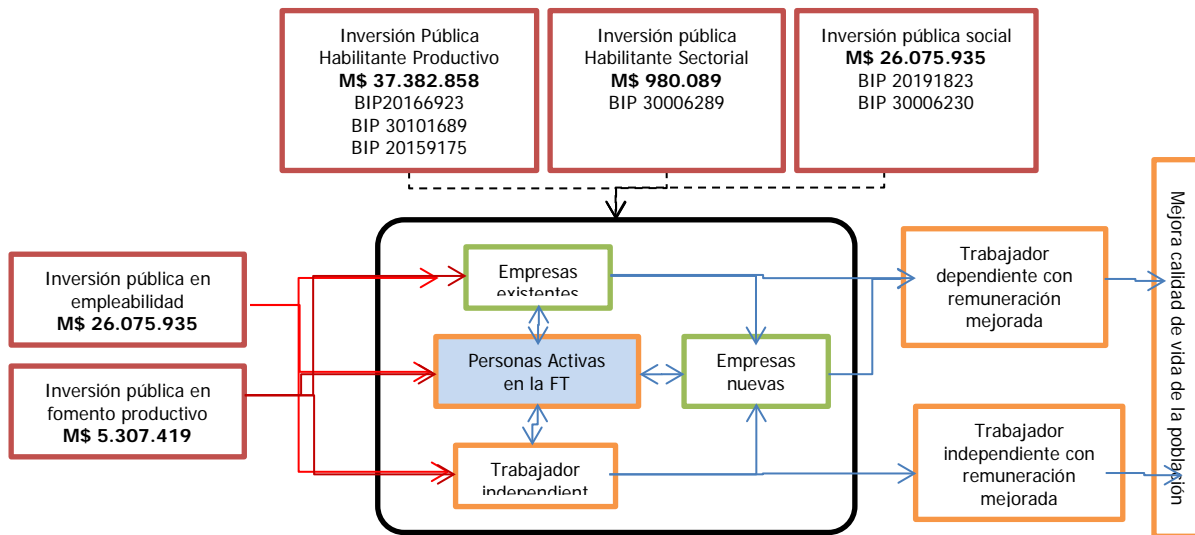
Tabla N° 51. Comuna Cauquenes: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 206,0	2013: 206,6	0,1%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 46,7	2003: 10,5	252,9%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 32,2	2013: 28,7	-10,6%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 3,5	2013: -2,8	45,2%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 38,7	204: 39,5	2,1%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 102,8	2012: 104,7	1,8%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 102,3	2012: 100,4	-1,9%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 99,8	2014: 100,0	0,0%

IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 95,9	2014: 96,6	0,6%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	Sin dato	2011: 0,36	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

Figura N° 16. Dinámica Productiva Comuna Cauquenes Asociada a la Inversión Pública Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)



En todo el periodo la inversión ejecutada en Cauquenes fue de M\$ 71.823.491 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo y social tuvo varios proyectos relevantes y se trata de los siguientes proyectos:

En los sectores productivos:

Cauquenes	Reposición Pav. Ruta M - 50 Sector: Cauquenes – Chanco BIP 20166923	Transporte	15.434.561	2004-2014
	Comentarios al RATE: Este proyecto se encuentra enmarcado en los objetivos estratégicos del MOP, aportando al desarrollo de la red vial productiva y de mejorar las condiciones de vida, así como también a la reactivación económica y a la generación de empleo en el ámbito de la construcción.			
Cauquenes	Construcción Mejoramiento Sistema de Riego, Embalse Tutuven BIP 30006289	Silvoagropecuario	1.511.619	2008-2009
	Comentarios al RATE: Estrategia Regional de Desarrollo Maule 2000-2007, específicamente con el Segundo Eje Ordenador, hacia un ordenamiento territorial sustentable con asentamientos humanos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes y el desafío de aumentar la superficie regada de la región y optimizar el recurso agua para riego, potenciando la superficie con aptitud agrícola, el lineamiento construir y mejorar la infraestructura de riego.			

	Se restituye recomendación favorable tomando en consideración que se ajustó el calendario de inversiones y se efectuó la reprogramación dentro del monto recomendado.			
Cauquenes	Ruta 126 Los Conquistadores BIP 30101689	Transporte	10.742.429	2011 - 2014
	<p>Comentarios al RATE: Este proyecto fue reevaluado por aumentos en el monto de expropiaciones (66%), por aumento en el valor de mercado de los terrenos, el proyecto ya está terminado y entregado en operación desde abril del año 2014.</p> <p>Este proyecto permitirá reponer la ruta 126 los conquistadores y el ensanche de los puentes, entre el kilómetro 41,3 al 59,9.</p> <p>Este proyecto es la última etapa del proyecto 20132130-1 que fue cerrado administrativamente.</p> <p>La reevaluación actualizada de todo el proyecto (60 km) sigue teniendo indicadores favorables, van social: mm \$42.554 TIR Social: 21,2%</p>			
Cauquenes	Conservación Ruta M-890 Cauquenes Cayorranquil BIP 20159175	Transporte	990.288.000	2004 - 2010
	Comentarios al RATE: sin comentarios			

En los sectores sociales:

Cauquenes	Construcción Consultorio General Urbano Sector Poniente Cauquenes BIP 20191823	Salud (Secundario)	637.508	2004-2007
	<p>Comentarios al RATE: La construcción de un consultorio urbano en la ciudad de cauquenes permitirá asegurar a los usuarios de la atención primaria una atención oportuna y que se enmarque en los estándares de calidad definidos por la autoridad sanitaria.</p>			
Cauquenes	Ampliación con Equip. Esc. E-652 Ascensión Jara BIP 30006230	Educación (Pre, ByM)	1.453.141	2004 – 2007
	<p>Comentarios al RATE: Mejorará la calidad y pertinencia de la educación en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región.</p>			
Cauquenes	Reposición Parcial del Hospital de Cauquenes BIP 30104373	Salud	2.186.885	2010 – 2012
	<p>Comentarios al RATE: Se otorga recomendación favorable teniendo en consideración los siguientes antecedentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.-la formulación y la evaluación de la iniciativa se realizó de acuerdo con las instrucciones impartidas a través del oficio n°1803 de fecha 30/07/2010 en forma conjunta por los ministerios de hacienda y planificación. 2.-el valor de 30 UF más IVA por metro cuadrado de superficie, utilizado para determinar el monto de la inversión en obras civiles, fue criterio definido por el ministerio de salud y acordado con el ministerio de hacienda. 3.-la valorización de equipos y equipamiento se determinó en base a serie de precios unitarios obtenidos de la base de datos de licitaciones actualizadas y realizadas por el S.S. Maule. 4.-el establecimiento de carácter transitorio de 85 camas, fue definido sin considerar proyección de cifras de demanda de prestaciones y solo determinado en base a datos de oferta entregada año 2009. 5.-la formulación y propuesta de partido general arquitectónico, como asimismo el emplazamiento en el terreno, considera las necesidades que exigirá la construcción del edificio definitivo. 6.-en ausencia de un presupuesto oficial detallado y considerando que la iniciativa será licitada directamente a ejecución, esta deberá ser realizada con anteproyecto de diseño, para cautelar aspectos de emplazamiento, funcionalidad, tamaño, número de recintos y especialidades requeridas. 7.-las bases técnicas y especiales de licitación del establecimiento, deberán cautelar los requerimientos relacionados con el tipo de materialidad y estructura que deberán emplearse 			

para garantizar un vida útil de 15 años, condicionante determinante para decidir la adjudicación del proyecto.
--

Cauquenes es una comuna intermedia en la región del Maule, con 40 mil habitantes (la mayor de las cuatro comunas del territorio rezagado), con una densidad poblacional (19,2 hab /Km²) similar a las otras tres comunas, lo que indica su relativa dispersión geográfica, no obstante presenta baja ruralidad (25%), y su relativa mayor cercanía a centros urbanos mayores determinan un bajo aislamiento. Su población muestra signos de estancamiento (-0,3% crecimiento en una década), con una fuerte reducción en los niveles de pobreza, pero aún siguen siendo importantes (23,6%) entre las cuatro comunas rezagadas. La estructura sectorial de las empresas en Cauquenes es similar a la de la región del Maule, con cerca del 30% de sus unidades productivas formales asociadas a explotación recursos naturales. Este porcentaje dista mucho del observado a nivel nacional (9%), lo cual señala la característica de la estructura productiva de la región y de la comuna. La debilidad mayor que presenta Cauquenes está en que su base empresarial se ha reducido a una tasa promedio anual de 0,14% entre 2005-2013, y esa reducción ha sido mucho más fuerte en las empresas de sectores asociados a la explotación de recursos naturales: agricultura (-1,9%), pesca (-11,5%). El comercio, que explica un tercio de las empresas de la comuna, se ha mantenido prácticamente sin variación en el periodo señalado.

En este contexto, Cauquenes ha recibido inversión productiva por M\$47.599.616, concentrada fuertemente en habilitante productivo (M\$37.382.858), en segundo orden en fomento productivo (M\$5.307.419), luego empleabilidad (M\$3.929.250) y finalmente en habilitante sectorial (M\$980.089). El 76% de la inversión de la región del Maule en los territorios rezagados ha sido en esta comuna. Se han realizado obras importantes, como el embalse Tutuven (2008-2009), la reposición de pavimento de la Ruta M - 50 (sector Cauquenes – Chanco, 2004-2014), la Ruta 126 Los Conquistadores (2011 – 2014) y la conservación de la Ruta M-890 (Cauquenes Cayorranquil, 2004 – 2010), obras que implicaron cerca de MM\$ 30.000. Estas inversiones no han sido acompañadas por inversiones complementarias, por ejemplo en riego, que permitan generar el impacto esperado de las obras ejecutadas. En lo social, la inversión también ha sido importante (M\$24.223.875), enfocada en salud (primaria y secundaria) y caminos. Los proyectos más relevantes son la construcción del Consultorio General Urbano Sector Poniente Cauquenes (2004-2007), la ampliación con equipamiento de la Escuela E-652 Ascensión Jara (2004 – 2007) y la reposición parcial del Hospital de Cauquenes (2010 – 2012), capturando el 87% de la inversión en salud.

A pesar de la significativa inversión en esta comuna, los indicadores muestran que Cauquenes no ha sacado provecho del tamaño de su economía, la mayor del territorio rezagado del Maule, con 2.866 empresas, sino que ha tendido a contraerse en el periodo 2005-2013. La comuna ha mantenido su estructura productiva, donde las empresas asociadas a la explotación de recursos naturales (agricultura) siguen siendo cerca del 30% del total de unidades productivas, y en el periodo 2005-2013 se redujeron a una tasa promedio anual del 1,9%. Otros sectores importantes se estancaron, como el comercio (+0,22% promedio anual), o se redujeron, como la pesca (-11,5% promedio anual) y la Industrias manufactureras no metálicas (-1,3% promedio anual). En este contexto, la dinámica global del sector productivo de la comuna muestra señales de volatilidad, con periodos de aumento del número de empresas seguido de destrucción de empresas, lo que permite deducir un ambiente poco propicio para la consolidación de inversiones públicas en lo fomento productivo. La comuna presenta brechas, particularmente en relación a la edificación de plantas, fábricas y similares y a la creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas, lo que indica una fragilidad en el tejido empresarial para desarrollarse y consolidarse a futuro, condicionando las perspectivas económicas de la comuna.

El decaimiento en el sistema productivo de Cauquenes ayuda a explicar lo infructuoso que puede resultar la inversión pública realizada. Por su parte, la inversión privada aprobada corresponde a un

solo proyecto de baja escala, Extracción y Procesamiento de Áridos en la Cantera Pobre Negro (MM US\$ 1,25; 2010) que por su escala no logra ser relevante para la comuna.

No obstante lo anterior, lo notorio de Cauquenes es que su población tiende a completar la educación básica y media, a diferencia de lo observado en Coquimbo, sin embargo este mayor capital humano no estaría incidiendo en potenciar la dinámica productiva. Sí se observa un leve brecha de la estructura del capital humano de la comuna respecto del país, en términos de poseer mayor población sin educación y con educación básica que el país, y menor proporción con educación media y superior que el país, lo cual le posiciona en un menor nivel de competitividad desde el punto de vista de sus recursos humanos. La inversión en capacitación ha sido estable y levemente superior a la región, lo cual indicaría que, al menos, este factor no ha sido un elemento que explique las brechas en capacidades de sus recursos humanos.

Con estos resultados, se considera que el rezago de Cauquenes tendría explicación en la dinámica productiva, en la capacidad para crear empresas y que estas sean en sectores de mayor valor agregado que los sectores de explotación de recursos naturales. Ello a su vez, explicaría la calidad de los empleos y de los salarios. Por otro lado, dadas las relativas mejores condiciones educacionales de sus recursos humanos respecto de las otras comunas del territorio rezagado, se considera que el rezago económico de la comuna tendría origen, de manera importante, en una cultura poco emprendedora. Si fuere este el caso, se requiere reorientar fuertemente la inversión en capital humano que se está realizando, desde la habilitante para el trabajo (dependiente) hacia una más enfocada en el fomento del emprendimiento.

2.4. Chanco: Estimación y Explicación del Rezago

2.4.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁶¹

Tabla N° 52. Comuna Chanco: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	63,9	37,1	-24,5%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	17,6	72,6	-1,0%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	21,2	14,4	-15,0%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	7,4	4,9	0,2%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	67,3	21,8	-2,5%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	35,6	27,7	9,6%

⁶¹ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	4,0	13,9	-13,4%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,61	1,9	-36,4%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Muy Rezagado				

La tabla anterior muestra que Chanco presenta la condición que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifica su condición de Muy Rezagado. Los indicadores de Chanco presentan una tendencia heterogénea, por un lado, el indicador de ingresos autónomos mejora en el periodo que se realizó la estimación, mientras que el indicador de contratos empeora en el mismo periodo.

En el ámbito personas (cuatro de seis) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Rezagados. Chanco presenta en el periodo una mejora en el indicador "Población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral pobreza y extrema pobreza", y los indicadores de nivel educacional no presentan una tendencia clara de mejoría, unos empeoran (Sin educación y Educación superior) mientras que otros mejoran (educación básica y educación media), sumando ello a que los niveles de población sin educación y con educación básica son mayores que la región, esta situación se interpreta como una desventaja relativa en su capital humano respecto de la región.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Chanco, para lo cual se aplica la valoración del 10 para ambas dimensiones ya que su nivel es Rezagado (MR)

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Chanco es:

Tabla N° 53. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Maule	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Chanco	MR	10	MR	10	10

2.4.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

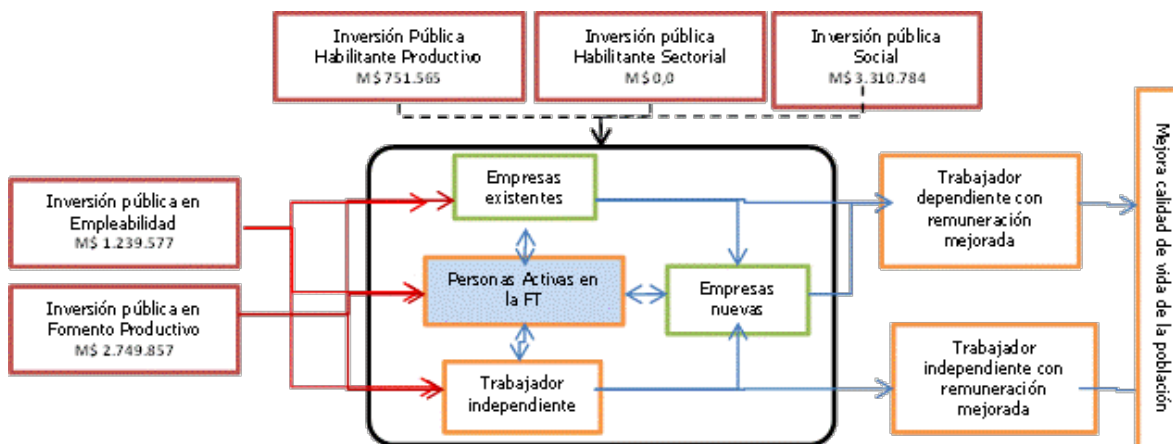
Tabla N° 54. Comuna Chanco: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 850,4	2013: 822,8	-3,1%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la	2004: 50,0	2013: -200,0	-70,3%

edificación de plantas, fábricas y similares.			
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 37,1	2013: 30,7	-10,2%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 6,7	2013: 14,3	32,2%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 50,7	2014: 52,0	2,7%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 94,5	2012: 94,5	0%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 67,4	2012: 57,4	-14,8%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 98,6	2014: 100,0	1,4%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 90,7	2014: 93,9	3,5%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)		2011	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 17. Dinámica Productiva Comuna Chanco Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



Chanco es una comuna costera de la región del Maule, con una ruralidad importante (58%) y el mayor grado de aislamiento entre las cuatro comunas rezagadas. Su conectividad es reducida, lo

que explica su aislamiento relativo. Su población ha tendido a estancarse (-0,6% en diez años), y ha mantenido una pobreza (21,2%) mayor que el país y la región, pero con una tendencia a la baja en el tiempo. El sector empresarial de Chanco es muy reducido, sólo 125 empresas, concentradas en comercio (baja escala) y agricultura, donde esta última determina una importante dependencia de la explotación de recursos naturales, en desmedro de una economía basada en agregación de mayor valor (manufactura y servicios). Esta pequeña economía es sensible a cambios en su estructura, observándose en el periodo 2005-2013 un fuerte impulso en la construcción, actividad típicamente intensiva en mano de obra, pero probablemente de bajos salarios. La inversión privada ha estado ausente en la comuna: en el periodo 2004-2014 no se registraron proyectos de inversión privada aprobados por el SEA.

En todo el periodo la inversión ejecutada en Chanco fue de M\$7.118.586 y se concentró en inversión productiva (M\$4.740.999) y en inversión social (M\$2.377.587). La inversión productiva está concentrada en fomento productivo (M\$2.749.857) y empleabilidad (M\$1.239.577), y en menor medida en habilitante productivo (M\$751.565). La comuna no tiene inversión habilitante sectorial. Para estos niveles de inversión no se identificaron proyectos relevantes en lo productivo.

Los indicadores de Chanco revelan que sus debilidades están en la capacidad para desarrollar negocios: hay una tendencia negativa en lo referido a nuevos permisos otorgados para la edificación de plantas y fábricas, no obstante, ha mostrado un fuerte impulso en la creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas. Los resultados de desarrollo muestran que predomina lo primero, por cuanto la capacidad de la comuna para disponer de contratos a los niveles de la región y el país es menor.

Por su parte, la inversión acumulada en servicios sociales se atribuye casi exclusivamente a educación básica y media. En este tipo de inversión tampoco se identifican proyectos relevantes.

En relación a los recursos humanos, los indicadores muestran un empeoramiento del indicador Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media, que acentúa la situación de jóvenes que no completan la formación de su capital humano, con las consecuencias ya señaladas. Un problema importante de Chanco es que un porcentaje significativo de su población joven en edad escolar no completa la educación media, impidiendo el desarrollo de capital humano y condicionando los desenlaces laborales de esta población, y se observa que el indicador ha caído sistemáticamente. Los datos muestran un discreto crecimiento en la inversión per cápita en capacitación (2,7%). En este contexto, es notorio que en Chanco no se haya realizado inversión pública en el sector educación, que promueva decididamente la formación de capital humano.

Lo anterior revela un desequilibrio en la inversión pública, ya que la inversión en fomento productivo no ha sido acompañada por suficiente inversión en habilitación productiva, recursos que fueron asignados principalmente a Cauquenes. Se estima que estos desequilibrios (no complementariedades), sumados a las debilidades más estructurales del sector productivo y los recursos humanos, son una explicación importante del rezago de la comuna.

2.5. Empedrado: Estimación y Explicación del Rezago

2.5.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁶²

⁶² En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

Tabla N° 55. Comuna Empedrado: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	58,7	37,1	-24,1%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	18,8	72,6	47,7%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	26,8	14,4	4,7%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	11,9	4,9	34,1%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	52,7	21,8	-15,2%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	38,6	27,7	7,3%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	8,2	13,9	79,3%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,36	1,9	-0,7%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Muy Rezagado				

La tabla anterior muestra que Empedrado presenta la condición que todos sus indicadores del Ámbito Empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional.

Los indicadores del ámbito personas muestra que Empedrado presenta la condición de que 4 de 6 indicadores están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Rezago. Esta comuna no presenta mejoras importantes en Población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral pobreza y extrema pobreza, y concentran niveles de población sin educación y con educación básica mayores que la región, lo que se interpreta como una desventaja relativa en su capital humano respecto de la región.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Empedrado, para lo cual se aplica la valoración del 10 para ambos ámbitos ya que su nivel es Rezagado (MR)

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Empedrado es:

Tabla N° 56. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Maule	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Empedrado	MR	10	MR	10	10

2.5.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

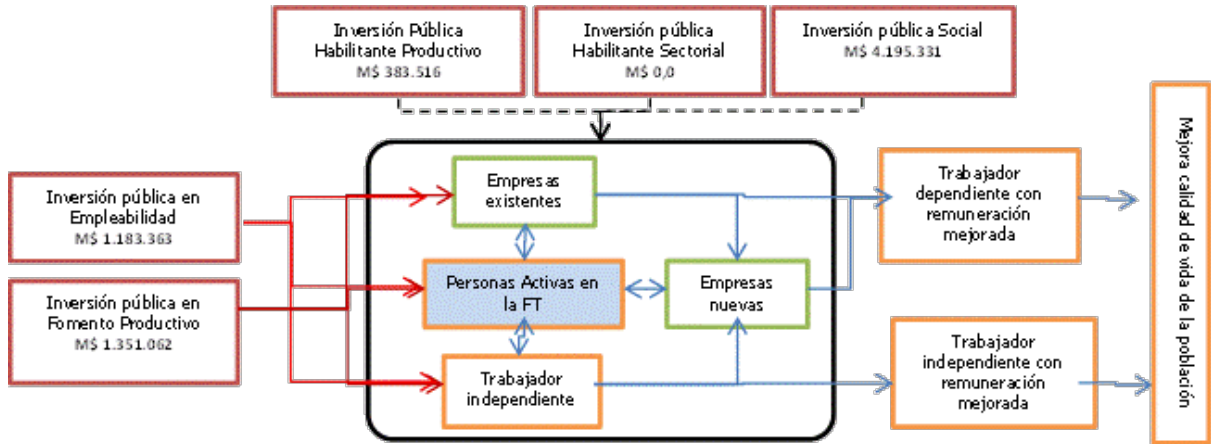
La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 57. Comuna Empedrado: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 510,1	2013: 481,2	-5,7%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 0,0	2013: 100,0	n.a.
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 33,5	2013: 23,2	-30,7%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: -3,2	2013: 14,8	-562,5%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 94,9	2014: 94,1	-0,9%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 94,7	2012: 94,0	-0,7%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 55,8	2012: 60,1	7,7%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 95,3	2014: 100,0	4,9%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 76,8	2014: 87,4	13,8%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)		2011: 0,3	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 18. Dinámica Productiva Comuna Empedrado Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Empedrado fue de M\$ 7.113.272 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Empedrado presenta solo un proyecto relevante en sectores sociales y es de educación, y corresponde al siguiente proyecto.

Empedrado	Reposición con Reubicación y Equipamiento Liceo San Ignacio Empedrado. BIP 20177417	Educación (Pre, ByM)	M\$1.618.936	2005-2010
	Comentarios al RATE: Mejorar la calidad y pertinencia de la educación en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región.			

La estructura sectorial de las empresas en Empedrado se concentra en cuatro sectores, comercio, agricultura, transporte, almacenamiento y comunicaciones y la industria manufacturera no metálicas. Este último agregó una dinámica interesante en la comuna, pasando de 11 a 27 empresas y el transporte de 12 a 18 empresas. Esta dinámica compensó la contracción del sector agrícola (reducción del 18% en el número de empresas, 2005-2013). Esta dinámica marca una diferencia respecto de lo observado en Chanco. La mayor dinámica empresarial en Empedrado también se observa a nivel de pequeñas y medianas empresas, ya que la tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas) se mantiene sobre los dos dígitos en los años 2011 al 2013.

Empedrado ha recibido inversión productiva por M\$ 2.917.941, la menor de las cuatro comunas rezagadas, y se concentrada en empleabilidad (M\$ 1.183.363) y fomento productivo (M\$ 1.351.062). También se ha ejecutado inversión habilitante productiva en menor escala (M\$ 383.516) y cero inversión habilitante sectorial. No hay proyectos relevantes en inversión productiva. No hay inversión privada incorporada al sistema SEA, por lo que no se advierte complementariedad público privada. Por su parte, la inversión social ha sido mayor que la inversión productiva, totalizando un acumulado de M\$ 4.195.331, prácticamente ejecutado en educación básica y media, y corresponde a la reposición con reubicación y equipamiento del Liceo San Ignacio Empedrado (2005-2010).

En Empedrado la inversión pública en fomento productivo ha sido importante, en términos per cápita por empresa, y así como en el caso de Chanco, esta inversión no ha sido acompañada por

inversión en habilitación productiva. Esta falta de complementariedad genera una brecha de capacidades que ayuda a explicar el rezago de la comuna. El sector empresarial de Empedrado es pequeño, en total menos de 200 empresas al 2013, y no registra actividad constante respecto de inversión física productiva (sólo en tres de los diez años analizados). Al parecer, a partir del 2010 la tendencia de variabilidad en la creación y destrucción de empresas se habría estabilizado en tasas positivas, lo cual podría ser un signo positivo para el futuro próximo.

Al observar el porcentaje de personas matriculadas por nivel versus la población del territorio del grupo de la edad oficial que corresponde a ese nivel se verifica que, así como en otras comunas rezagadas, hay una brecha importante en la educación media: en Empedrado sólo el 60% de las personas que deben cursar enseñanza media efectivamente lo hacen, mientras que a nivel regional y nacional es 87%. Este porcentaje mejoró respecto del 2007, cuando registró 56%. La no completación de estudios medios condiciona de manera estructural la capacidad futura de progreso en lo educacional y lo laboral.

Por otro lado, la inversión en empleabilidad no fue acompañada por habilitación sectorial (nula en el periodo analizado), y similar a Chanco, la comuna tiene un porcentaje significativo de su población joven que no asiste a la educación media. La inversión en la reposición del liceo San Ignacio de Empedrado podría explicar la leve mejoría del indicador IDP7 al 2012. En la inversión social destaca el avance en la cobertura de alcantarillado, que en el periodo 2007-2014 se incrementa en 10,6 puntos porcentuales.

2.6. Pelluhue: Estimación y Explicación del Rezago

2.6.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁶³

Tabla N° 58. Comuna Pelluhue: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	69,5	37,1	-11,3%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	20,2	72,6	19,3%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	17,3	14,4	-48,8%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	5,9	4,9	-16,1%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	81,2	21,8	34,7 %
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	30,5	27,7	-39,5%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y	2011	10,6	13,9	52,9%

⁶³ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

Universitaria)				
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,08	1,9	-62,5%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Muy Rezagado				

La tabla anterior muestra que Pelluhue muestra la condición de que todos sus indicadores del Ámbito Empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Muy Rezagados. No obstante, ambos indicadores presentan una tendencia positiva en el periodo analizado.

Los indicadores del ámbito personas muestra que Pelluhue presenta la condición de que 4 de 6 indicadores están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Rezagados. Esta comuna al igual que Empedrado no presenta mejoras importantes en el indicador de "Población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral pobreza y extrema pobreza", y concentran niveles de población sin educación y con educación básica mayores que la región, lo que se interpreta como una desventaja relativa en su capital humano respecto de la región.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Pelluhue, para lo cual se aplica la valoración del 10 para ambos ámbitos ya que su nivel es Muy Rezagado (MR)

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Empedrado es:

Tabla N° 59. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Maule	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Pelluhue	MR	10	MR	10	10

2.6.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla:

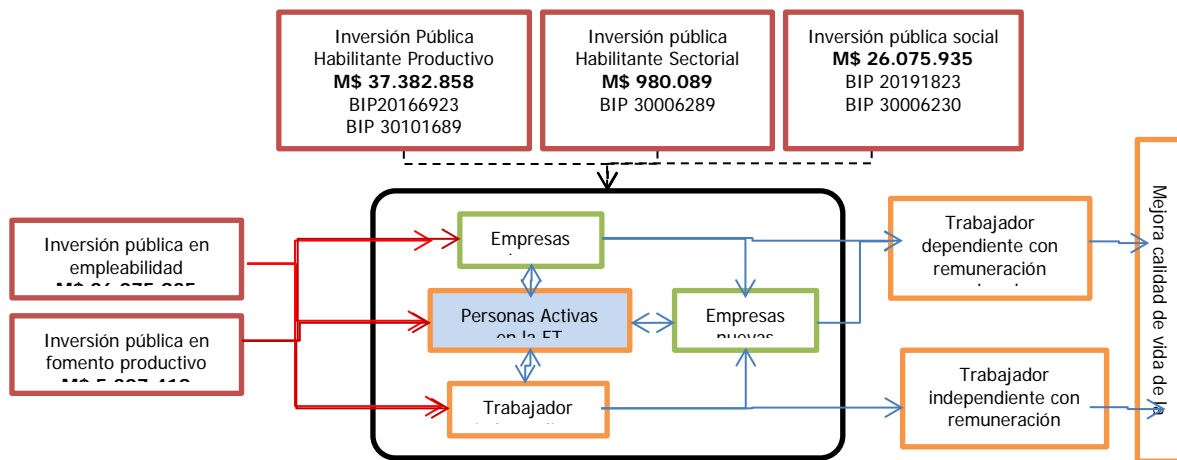
Tabla N° 60. Comuna Pelluhue: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 620,9	2013: 553,2	-10,9%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 100,0	2013: 66,7	-33,3%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN	2005: 29,0	2013: 26,6	-8,3%

respecto al total de unidades productivas formales del territorio.			
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 11,8	2013: 2,0	-83,1%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 64,3	2014: 62,0	-3,5%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 84,5	2012: 91,0	7,7%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 62,0	2012: 58,9	-5,0%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 94,5	2014: 100,0	5,8%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 57,2	2014: 66,7	16,6%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)		2011: 0,41	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

Figura N° 19. Dinámica Productiva Comuna Pelluhue Asociada a la Inversión Pública Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)



En todo el periodo la inversión ejecutada en Pelluhue fue de M\$ 15.507.443 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Pelluhue presenta dos proyectos relevantes del tipo habitante productivo y también presenta dos proyectos relevantes en el sector social específicamente en educación. Estos son:

Proyectos Relevantes del Sector Productivo:

Pelluhue	Mejoramiento Ruta M-80 Chovellen Limite Regional BIP 20100326	Transporte	675.319	2004 - 2012
	Comentarios al RATE: Este proyecto requiere el pago de intereses por pagos mal calculados detectados por la Contraloría. Esta es la última solicitud de recursos asociada a este proyecto, el año 2011 no pudo ser cancelado el gasto pendiente por problemas ajenos a la dirección de vialidad MOP.			
Pelluhue	Ampliación Explanada Caleta Pesquera Artesanal Pelluhue BIP 30097490	Pesca	2.018.068	2011-2014
	Comentarios al RATE: Reconstrucción sismo 2010.			

Proyectos Relevantes del Sector Social:

Pelluhue	Construcción Internado y Equipamiento para Enseñanza Media Pelluhue BIP 20167250	Educación	709.644	2004 – 2006
	Comentarios al RATE: Se otorga recomendación automática (RA) a esta iniciativa de inversión por tener más del 65% del gasto efectuado, respecto del monto originalmente aprobado.			
Pelluhue	Reposición Parcial Con Equipamiento Liceo Pelluhue BIP 30028745	Educación (Pre, ByM)	2.783.255	2008-2011
	Comentarios al RATE: Mejorar la cantidad y pertinencia de la educación en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región. La realización de esta iniciativa permite que este liceo que es el que presenta mayor cantidad de matrícula en el ciclo básico y es el único establecimiento de enseñanza media de esta comuna ingrese a la jornada escolar completa dando cumplimiento cabal del proyecto educativo institucional.			

Pelluhue exhibe una dinámica empresarial que se caracteriza por una creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas) menor respecto de la región y del país, con importante es la variabilidad que este indicador presenta, lo cual mostraría una falta de capacidad para consolidar las empresas creadas, pues hay años de crecimiento seguidos de años de contracción. Esta situación condiciona el tipo de inversión pública en fomento productivo, pues la sucesiva creación y destrucción de empresas no permite generar el efecto de la acumulación de la inversión. Por otro lado, el porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN en el territorio respecto al total de unidades productivas formales de dicho territorio es similar en la comuna (26,6%) al nivel regional (27,2%), y muy superior al nivel nacional (9%), lo cual indicaría una debilidad en el sistema productivo en relación a la creación de valor agregado.

Pelluhue tiene como fortaleza el hecho que su base empresarial se ha ampliado (22%) entre el 2005 y 2013. Siendo notable que inclusive en ese periodo haya ocurrido expansión de número de empresas en el sector agrícola (42%), lo contrario a lo ocurrido en general en la región. En esta comuna predomina el comercio, la agricultura, la industria manufacturera no metálica y los hoteles y restaurantes. Uno de los rubros que se ha expandido de manera importante en la comuna es actividad inmobiliaria, empresarial y de alquiler (de 9 a 14 empresas), lo cual ilustra una dinámica distinta de las otras comunas del territorio, actividad asociada al perfil turístico de Pelluhue.

Pelluhue ha recibido inversión productiva por M\$ 7.055.989, con una distribución relativamente razonable: habilitante sectorial M\$ 2.069.982 y empleabilidad M\$ 1.128.504; fomento productivo M\$ 2.180.935 y habilitante productivo M\$ 1.676.568 (corresponde a caminos intracomunales). Los

proyectos relevantes son el mejoramiento de la Ruta M-80 Chovellen Límite Regional (2004 - 2012) y la ampliación de la explanada de la Caleta Pesquera Artesanal (2011-2014). Esta inversión pública habilitante sectorial es la de mayor magnitud realizada en la comuna y favorece esencialmente a la actividad de la pesca, sector que posterior al terremoto vió seriamente afectada la masa empresarial (caída en el número de empresas). Queda por ver si posterior a esta reposición se recuperará el nivel de actividad empresarial previo al terremoto. Los datos del FAP muestran que la inversión en fomento productivo para la pesca ha sido mínima, tampoco otro tipo de inversión en fomento productivo ha sido focalizada en este sector. No obstante, se estima que estas obras son consistentes con una tendencia positiva de Pelluhue respecto de su situación de rezago. No existen proyectos de inversión privada, de acuerdo a los registros del SEA. Por su parte, la inversión social ha sido mayor que la productiva, y dentro del mismo orden de magnitud (M\$ 8.451.454). Los proyectos relevantes son la construcción del internado y equipamiento para Enseñanza Media Pelluhue (2004 – 2006) y la reposición parcial con equipamiento del Liceo Pelluhue (2008-2011).

Los indicadores estimados confirman que se ha hecho un esfuerzo importante en fomento productivo, no obstante la inversión privada (edificación productiva) no ha sido relevante ni constante en el tiempo, similar al caso de Empedrado, que la estructura empresarial sigue teniendo un importante sector asociado la explotación de recursos naturales, y que la dinámica de creación y destrucción de empresas ha sido variable en el periodo analizado, por lo que se estima que en la comuna falta una consolidación de empresas que le entregue cierta base mínima para su desarrollo. En lo social se observa que en Pelluhue un porcentaje significativo de su población en edad escolar no completa la educación media (indicador IDP7), situación que ha empeorado entre 2007 y 2012, a pesar que se realizó inversión en la mejora del liceo de la comuna, expandiendo el servicio con la creación del internado, y al 2012 debiera haberse observado algún cambio en esta tendencia. Un punto destacable en la inversión social es que la cobertura de alcantarillado se incrementa 9,5 puntos porcentuales, alcanzando al 2014 al 66,7%, restando por lo tanto cobertura para un tercio de la población de la comuna.

Lo anterior permitiría indicar que las inversiones realizadas requieren ser complementadas con otras inversiones que se relacionen al perfil productivo que estaría desarrollando la comuna, como por ejemplo turismo o pesca, sin embargo, no hay evidencia que ello haya ocurrido en el periodo analizado.

Finalmente se presenta un análisis global de la inversión de la región del Maule en base al indicador de inversión per cápita que compare la inversión por persona en las comunas rezagadas versus el resto de comunas de la región. Este indicador nos permite verificar o no la hipótesis de que en las comunas rezagadas se ha invertido permanente menos que el resto de comunas, o dicho de otra forma, que la inversión se concentra en los territorios más poblados o territorios urbanos.

Tabla N° 61. Región del Maule: Inversión Per cápita Comunas Rezagadas vs. Resto de Comunas

Región del Maule	Población	Inv. Servicios Productivos	Inv. Servicios Sociales	Inversión Per Cápita SP	Inversión Per Cápita SS
Resto de Comunas	973.485	431.257.434	532.973.339	443	547
Comunas Rezagadas	62.108	62.314.545	39.248.247	1.003	632

Se observa que en la región del Maule la inversión per cápita en las comunas rezagadas es mayor que la inversión per cápita del Resto de Comunas de la región en los servicios productivos y sociales. Se hace notar que la diferencia entre el per cápita de servicios productivos en las comunas rezagadas y el resto de comunas es mucho más alta que en los servicios sociales, esto se explica

porque en esta región la inversión habilitante productiva en la comunas rezagadas es muy alta, debido a que se ejecutaron varios proyectos de caminos intra comunales (especialmente en Cauquenes). Hay que señalar que estos proyectos de caminos, si bien están clasificados en servicios productivos por su alto impacto en la dinámica productiva de la comuna, también tienen un impacto importante desde el punto de vista social para la población rural.

En la región del Maule tampoco se confirma la hipótesis de mayor concentración de la inversión pública en las áreas urbanas.

La representación espacial del rezago, a partir de los indicadores de desarrollo estimados, se presenta en la siguiente figura, y a continuación se despliega un mapa que muestra los proyectos relevantes de inversión pública ejecutados en el territorio:

Figura N° 20. Territorio Rezagado Región del Maule: Rezagado estimado e Inversión Pública Acumulada

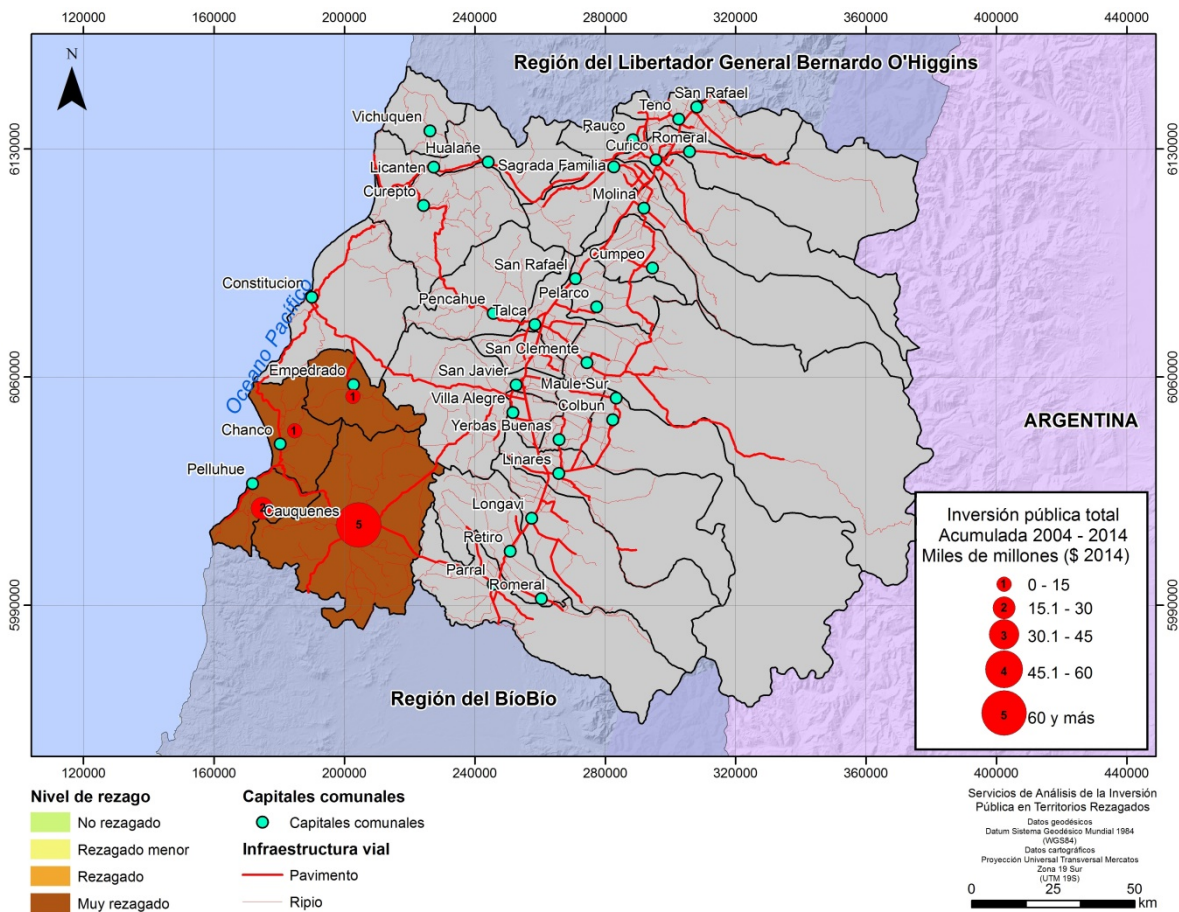
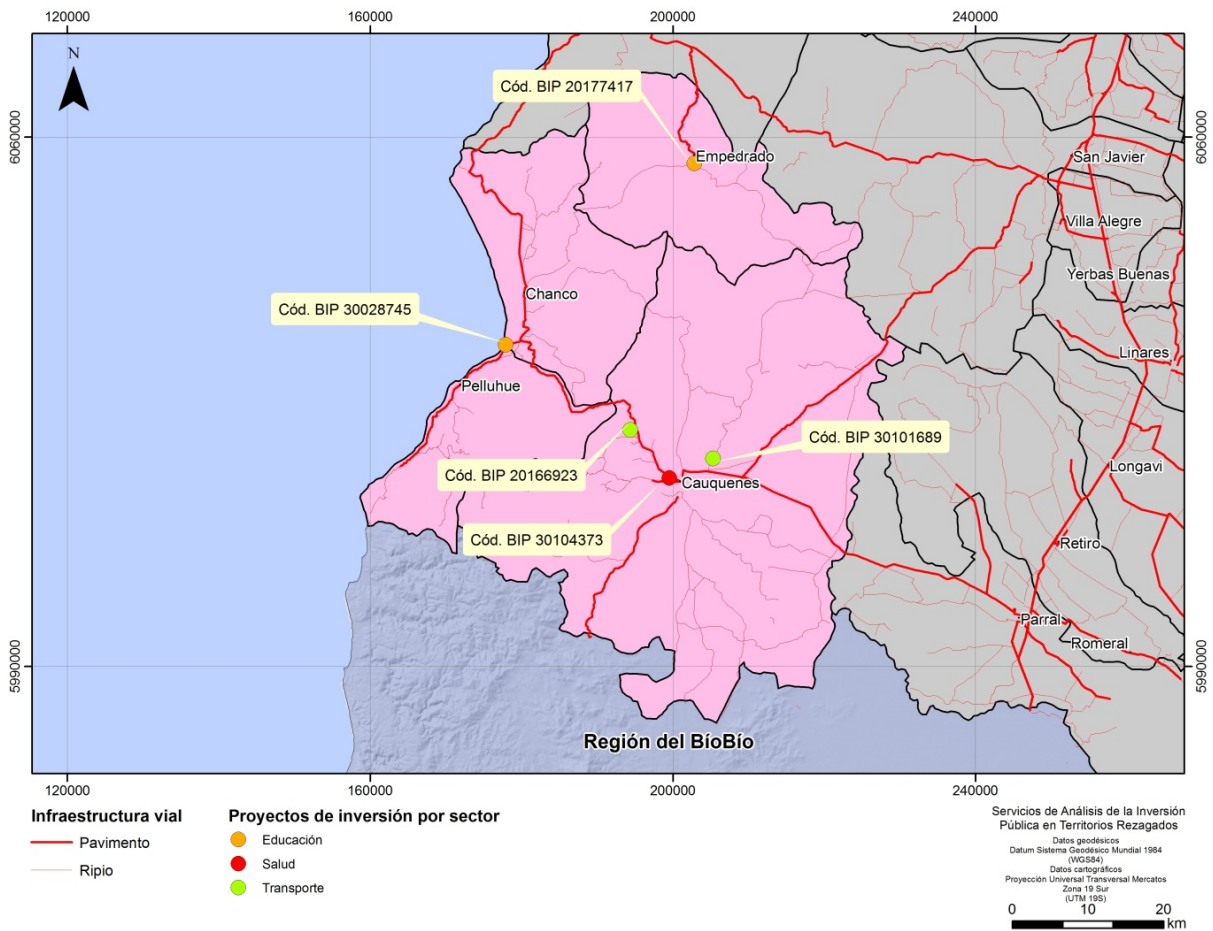


Figura N° 21. Territorio Rezagado Región del Maule: Proyectos relevantes



Nota: Las etiquetas en el mapa corresponden a los códigos BIP de los proyectos relevantes asociados a las Figuras N° 16, 17, 18 y 19.

3. Diagnóstico Estratégico Región del Bío Bío

3.1. Caracterización Socioeconómica: Comunas Rezagadas Piloto

Figura N° 22. Territorio Rezagado Región del Bío Bío



Este territorio se describe respecto de la región de la siguiente manera:

- Densidad poblacional heterogénea, con comunas similares al nivel de la región, y otras muy distintas, que refleja realidades urbano – rurales muy diferenciadas.
- Sólo dos comunas (Tirúa y Contulmo) presentan un alto grado de aislamiento
- Crecimiento poblacional también heterogéneo, con comunas que se contraen y otras que crecen a una tasa menor que la región. Sólo la población de Los Álamos se expande a una tasa mayor que la regional.
- La pobreza se ha reducido pero sigue siendo mayor que en la región. Dos comunas presentan estancamiento (Contulmo) o retroceso en los niveles de pobreza (Los Álamos).
- Respecto del uso del territorio, los antecedentes del PROT indican tensiones importantes, que incluyen: Territorio abierto a la recepción de actividades ambientalmente agresivas por ausencia de instrumentos de ordenamiento territorial: Impactos negativos de la expansión forestal (expulsión de población, presión sobre el recurso hídrico, ocupación de suelos agrícolas); Débil capacidad de gestión municipal; en el borde costero, tensión por expansión de la acuicultura y la ocupación lafkenche.

Estas características se detallan a continuación:

Superficie y población

Las comunas del territorio rezagado de la región del Bío Bío cubren un 14,7% de la superficie regional, y se compone de la siguiente forma:

Tabla N° 62. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Superficie y Población

Región / Comuna	Superficie Km ²	Población 2014	Hab / Km ²	Pob. Urbana	Pob. Rural
Región	37.068,70	2.100.494	56,66	82%	18%
Arauco	956,10	38.163	39,92	70%	30%
Cañete	1.089,20	34.129	31,33	63%	37%
Contulmo	638,80	5.624	8,80	42%	58%
Curanilahue	994,30	34.802	35,00	94%	6%
Lebu	561,40	26.509	47,22	88%	12%
Los Álamos	599,10	23.252	38,81	88%	12%
Tirúa	624,40	10.433	16,71	26%	74%

Fuente: INE

La densidad promedio de la región es 56,66 hab./Km², siendo mayor que en todas las comunas del territorio rezagado, las que oscilan entre 8,8 hab./Km², Contulmo, y 47,2 hab./Km², Lebu (la capital provincial). La composición urbano-rural difiere ampliamente en estas comunas, siendo la comuna de Arauco la de mayor concentración urbana en la cabecera comunal (90% población urbana), que contrasta con comunas como Tirúa, donde la población está más dispersa y mayoritariamente habita en localidades rurales.

Tabla N° 63. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Aislamiento

Comuna	Índice Aislamiento	Posición Ranking país
Tirúa	0,5199245	25 de 346
Contulmo	0,4885995	39 de 346
Cañete	0,3509648	154 de 346
Los Álamos	0,3400129	168 de 346
Arauco	0,3132851	193 de 346
Curanilahue	0,2800142	213 de 346
Lebu	0,2198562	262 de 346

Fuente: SUBDERE 2008

La población de las comunas del Territorio rezagado de la región del Bío Bío presenta un comportamiento muy heterogéneo, con comunas similares a la tendencia nacional (Tirúa y Los Álamos), de crecimiento relativamente bajo, superior a la tendencia nacional (Arauco) y con tendencia contraria (Curanilahue y Contulmo). Otras estancadas en su crecimiento (Lebu) o al nivel regional (Cañete).

Tabla N° 64. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Población

Región / Comuna	2004	2014 (p)	2020 (p)	Tasa Var. Anual % 2004-2014
Región	1.958.494	2.100.494	2.154.148	0,70
Lebu	36.565	38.163	25.400	0,43
Arauco	32.788	34.129	47.818	0,40
Cañete	5.989	5.624	34.995	-0,63
Contulmo	33.462	34.802	4.356	0,39
Curanilahue	26.017	26.509	28.297	0,19
Los Álamos	19.953	23.252	22.542	1,54
Tirúa	10.096	10.433	11.936	0,33

Fuente: INE, proyecciones (p) en base Censo 2002.

Desde el punto de vista de la composición etaria, el índice de adultos mayores revela que, a diferencia de los otros dos territorios en estudio, en la región de Bío Bío la población adulto mayor de las comunas en estudio se presenta en menor proporción respecto de la región y el país en Tirúa, Los Álamos, Lebu y Arauco. Mientras que en Curanilahue, Cañete y Contulmo se observa una trayectoria similar a la región y país.

En el ámbito de la pobreza también se verifica la heterogeneidad de las comunas en estudio: comunas de Lebu, Cañete, Curanilahue y Tirúa con trayectorias similares al país, de reducción en los niveles de pobreza, y, comunas que incrementaron sus niveles de pobreza, como es el caso de Arauco, Los Álamos y Contulmo.

Tabla N° 65. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Pobreza Comunal

Territorio	2004	2011	Variación 2004 - 2011
Nacional	23,7	15,9	-33%
Lebu	44,4	34,3	-23%
Arauco	20,6	24,3	18%
Cañete	40,6	33,8	-17%
Contulmo	27,4	27,8	1%
Curanilahue	34,2	25,4	-26%
Los Álamos	36,7	41,3	13%
Tirúa	47,2	34,3	-27%

Fuente: MDS, en base a encuesta CASEN

El sistema educacional de las siete comunas en estudio en relación a la trayectoria nacional y regional 2005-2010 presenta dos tipos de comunas: por un lado, aquellas cuyas matrículas se redujeron por encima de la variación porcentual regional (-10%) y nacional (-8%), que incluye a Curanilahue, Lebu, Arauco y Tirúa, y por otro lado, comunas cuyas matrículas se redujeron en menor proporción que el nivel nacional, como Los Álamos y Contulmo.⁶⁴

La dinámica de la matrícula no parece claramente relacionada a la dinámica demográfica: a

⁶⁴ Ver en Anexo N° 5 Mapa Establecimientos educacionales.

excepción de Curanilahue y Contulmo, que reducen persistentemente su población en el periodo 1992-2011, las demás comunas incrementan su población, y al mismo tiempo la proporción de adultos mayores, pero reducen las matrículas.

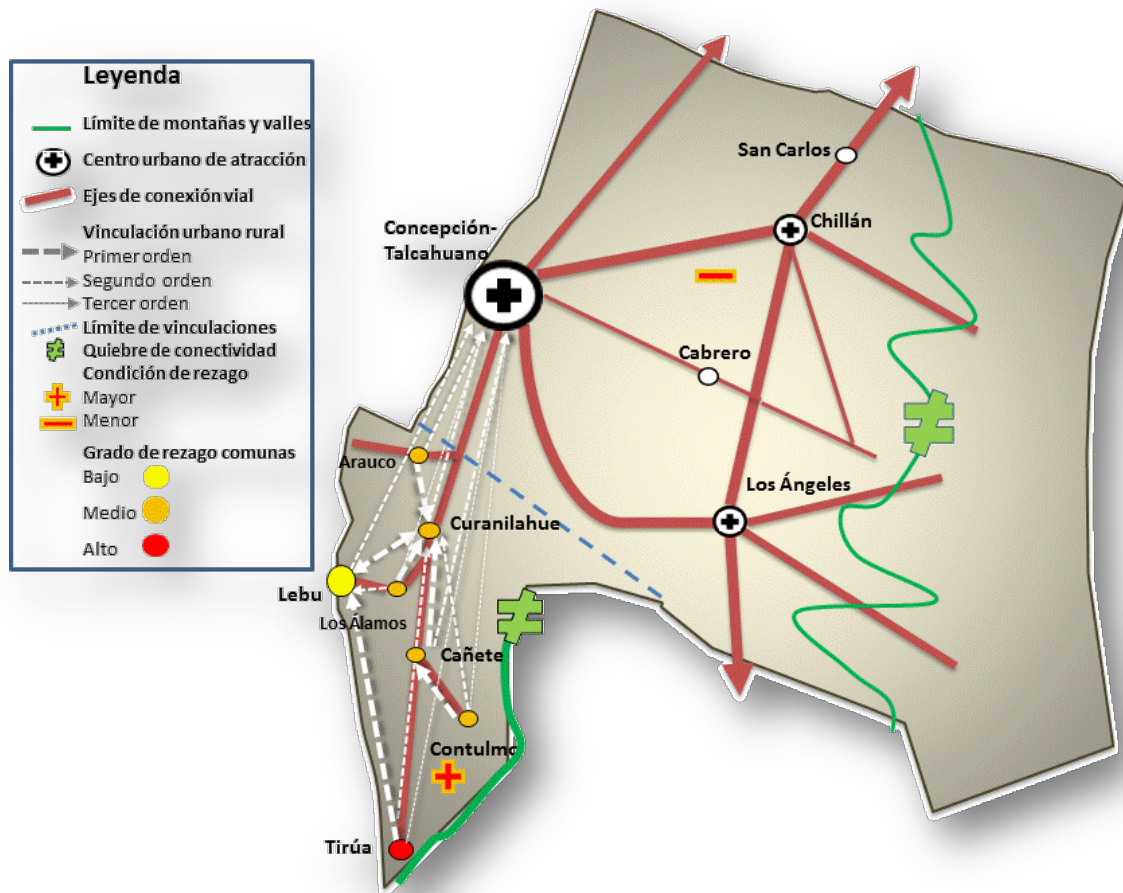
Por último, el rendimiento de los escolares en general mejora en el periodo 2005-2010, en sintonía con la región, a excepción de Curanilahue y Los Álamos. Notoria es la mejoría de la tasa neta de aprobación de Contulmo (4,5%).

En suma, el capital humano de las comunas de esta región es mayor a lo observado en las comunas de las regiones de Coquimbo y el Maule, acercándose al promedio regional. No obstante, las mayores brechas respecto del nivel regional se verifica en las comunas de Contulmo, Tirúa y Cañete.

Modelo de vinculaciones

El siguiente diagrama ilustra un modelo de vinculaciones en el territorio rezagado del Bío Bío.

Figura N° 23. Mapa de Vinculaciones Región del Bío Bío



El modelo refleja una alta conectividad del territorio regional, con múltiples centros de atracción en el sector central, o depresión intermedia de la región, que articulan un eje central en la región dando cobertura de servicios e infraestructura a los sectores cordilleranos y centrales de la región. Sin embargo, se aprecia como el sector sur poniente de la región, provincia de Arauco, a pesar de

su relativa cercanía a la capital regional, presenta barreras naturales para su conectividad con la continuación del eje central de poblamiento regional. Este hecho, condiciona en este sector (donde se localizan las comunas en estudio), las posibles vinculaciones en un sentido norte - sur principalmente, donde la vía única a la capital regional es en definitiva utilizada para los tres tipos de orden de vinculación entre estas comunas.

Recursos Naturales

La situación de los recursos naturales es la siguiente:⁶⁵

- Suelos: Desde el punto de vista geográfico, la Provincia se emplaza dentro de dos unidades de relieve. En primer lugar, la Meseta Central de Arauco, que corresponde a una planicie litoral que se extiende entre el río Bío Bío y el río Tirúa, donde se han trazado las vías de comunicación y en torno a ellas, se han ubicado algunos centros urbanos como Curanilahue, Cerro Alto, Los Álamos, Cañete y otros poblados menores que han dado a la parte central de la Provincia unas características de "poblados a orilla de camino". También, esta unidad rica en mantos carboníferos permitió en un pasado el desarrollo económico social de ciudades como Curanilahue y Lebu, y en general de toda la Provincia.

La segunda unidad de relieve es la Cordillera de Nahuelbuta, que tiene una extensión de 190 kilómetros en sentido norte - sur, entre Schwager por el norte y el cerro Mirador por el sur, el ancho máximo lo alcanza entre las localidades de Cañete y Angol con 50 kilómetros. Su punto culminante es el Alto de la Cueva con 1.300 metros; otras alturas importantes son el cerro Los Pinos de 935 metros y algunos puntos sin topónimos conocidos con 1.228 y 762 metros de altura.

- Clima: La Provincia de Arauco se ubica en la zona de clima templado húmedo que predomina desde la desembocadura del río Bío Bío hacia el sur, por el litoral de la región, específicamente en la franja costera y vertiente occidental de la Cordillera de Nahuelbuta. Las principales características de este tipo climático son el aumento de las precipitaciones que fluctúan entre 1.300 y 2.000 mm. anuales, repartidos durante todo el año, con un corto período seco de dos o tres meses en la estación de verano.

La temperatura es moderada por efecto de la cercanía del océano, lo que regula la amplitud térmica entre el día y la noche y también los contrastes anuales. La temperatura media anual es de 12°C. La humedad relativa es alta cercana al 70%, hecho que junto con las abundantes precipitaciones favorecen el desarrollo de vegetación natural y plantaciones de bosques nativos. La zona presenta fuertes vientos durante todo el año, en verano predominan los vientos del Sureste, y en invierno predominan los vientos del Noroeste.

- Hídricos: Los ríos de la Provincia se caracterizan por nacer en la Cordillera de Nahuelbuta y tener un régimen pluvial. Estos ríos cortan la planicie litoral y crean valles bastante encajonados que a medida que se acercan al mar, se transforman en valles más anchos donde se desarrollan principalmente actividades agropecuarias. Entre los ríos más importantes se cuentan el río Carampangue, río Lebu formado por los ríos Curanilahue, Trongol y Pilpilco; río Tucapel formado por los ríos Caramávida y río Cayucupil; finalmente el río Tirúa al sur de la Provincia.

También, una característica importante son los dos lagos de la Provincia que son el Lanalhue y Lleu Lleu, que se forman por las aguas superficiales y subterráneas provenientes de la

⁶⁵ Antecedentes del Diagnóstico levantado por el Programa de Desarrollo de Territorios Rezagados.

Cordillera de Nahuelbuta. Además, existen una serie de lagunas menores al Sur de Los Álamos hasta Tirúa. Este sistema lacustre, es de un especial atractivo turístico.⁶⁶

En relación a áreas protegidas, existen dos parques nacionales. El Parque Nacional de la Cordillera de Nahuelbuta, compartido con la Región de la Araucanía, y comprende parte de las comunas de Angol, Purén, Arauco y Cañete. La reserva se caracteriza por gran diversidad de especies de fauna y flora, siendo notorio un endemismo de la fauna silvestre, como el sapo de barro.

Por su parte, el Parque Nacional Isla Mocha permite la protección de especies de fauna, como la fardela blanca, ave marina de especial interés científico y turístico por ser endémica de la isla. Su vegetación en los sectores bajos y planos, está constituida por plantas anuales y matorrales adaptados al viento y a las condiciones salinas que predominan casi todo el año.

En la Estrategia y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad en la región del Bío Bío se incluyen como sitios prioritarios para la conservación el área marina adyacente a la Isla Mocha, el Estuario Marisma Tubul Raqui y área marina adyacente y los lagos Lanalhue y Lleu Lleu, ambos en la Provincia de Arauco.

Infraestructura

La red vial de la región cubre 9.271,30 km, con una densidad promedio de 0,24 km/km². Esta red se compone de 24% de pavimentos, 3,8% de soluciones básicas y 72% de ripio y tierra. No se dispone de datos detallados para las comunas de la provincia de Arauco.⁶⁷

La población urbana de 6 de las 7 comunas de la provincia son clientes de la sanitaria ESSBIO y se encuentran dentro de su territorio jurisdiccional. La comuna de Tirúa se abastece en su totalidad mediante un sistema de APR de administración municipal. Por otra parte, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2012, en la provincia de Arauco, un 79,7% de las viviendas particulares se encuentran conectadas a la red pública, porcentaje inferior al 84,1% de la Región del Bío Bío.

Tabla N° 66. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Cobertura urbana Agua Potable y Alcantarillado 2014

Región	Agua potable	Alcantarillado
Total país	99,91%	96,65%
Región del Biobío	100,0%	94,7%
Arauco	100,0%	94,2%
Cañete	100,0%	93,1%
Contulmo	100,0%	86,8%
Curanilahue	100,0%	90,1%
Lebu	100,0%	98,4%
Los Álamos	100,0%	75,0%

Fuente: SISS

⁶⁶ Ver en Anexo N° 5 Mapas Sistema hídrico y Áreas Protegidas.

⁶⁷ Ver en Anexo N° 5 Mapas Infraestructura y Tiempos de acceso.

Clasificación de las Comunas Rezagadas

La clasificación de las comunas del territorio del Bío Bío de acuerdo a su condición de urbano, rural intermedio y rural profundo, se realiza considerando los criterios de la vinculación de primer orden de la comuna, que refiere al tiempo de acceso al centro poblado mayor más próximo, el ranking en el Índice de Aislamiento y el porcentaje de población rural de la comuna. Estos tres elementos permiten clasificar a un territorio como rural profundo en tanto la combinación de dichos criterios determina una posición muy desventajada de la comuna.

A continuación se presentan los resultados de la clasificación de las comunas rezagada de la región:

Tabla N° 67. Territorio Rezagado del Bío Bío: Clasificación de Comunas

Comuna	Vinculación de Primer orden	% Población Rural	Ranking en Índice de Aislamiento	Tipo de territorio
Arauco	32 Km Curanilahue; 0,5 hrs.	30%	193 de 348	Rural Intermedio
Cañete	48,1 Km Curanilahue; 0,7 hrs.	37%	154 de 346	Rural Intermedio
Contulmo	34,8 Km Cañete; 0,4 hrs.	58%	29 de 346	Rural Profundo
Curanilahue	55,6 Km Lebu; 1,0 hr.	6%	213 de 346	Rural Intermedio
Lebu	55,6 Km Curanilahue; 1,0 hr.	12%	262 de 346	Rural Intermedio
Los Álamos	29,6 Km Curanilahue; 0,6 hrs.	12%	168 de 346	Rural Intermedio
Tirúa	120,7 Km Lebu; 1,7 hrs.	74%	25 de 346	Rural Profundo

En el territorio de la Provincia de Arauco cinco de las siete comunas son rurales intermedias, y los dos restantes rurales profundas. Ninguna de las comunas rurales intermedias tiene capacidad tractora para otros centros poblados, lo que determina que no sean clasificadas como "urbanas", aunque los indicadores en cuatro de estas comunas (excepto Lebu) así lo sugiere.

Arauco es la comuna de mayor desarrollo económico de la provincia, que se vincula a Curanilahue principalmente por servicios de salud. Esta comuna, Curanilahue, no tiene característica de tractora, con posibilidad de ejercer influencia económica para cambiar la dinámica productiva de Arauco. El centro urbano con capacidad de tractora para Arauco, es la capital regional, que dista a dos horas por la vía más expedita. Por su parte, la dinámica económica de Arauco está basada en un sector servicios sostenido por PYMES del sector comercio, localizado en la zona urbana de la comuna. Por su parte, la explotación de recursos naturales (industria forestal) es realizada por una empresa dominante cuyos procesos de manufactura y agregación de valor (aserraderos, producción de chapas, etc.) se realizan en otras provincias de la región o de otras regiones, no capturándose en la comuna. Esta situación incide en que la población rural no tiene espacio para el desarrollo de actividades típicamente agropecuarias. La comuna tiene una ruralidad alcanza al 30%,⁶⁸ y su grado de aislamiento es bajo, ya que cuenta con el acceso más expedito al centro pencopolitano vía ruta 160, que conecta la capital regional con la capital provincial, Lebu. La condición de Arauco, con primera vinculación a Curanilahue y de relativa baja ruralidad, se observa también en las comunas de Cañete, Lebu y Los Álamos.

Cañete es la ciudad comercial de la provincia, y se vincula con Curanilahue principalmente por servicios de salud, comuna que no tiene característica de tractora para Cañete. En términos de potencialidad económica, Concepción es la ciudad que puede ejercer dinámica de tractora sobre Cañete, pero dista a más de 2,5 horas por la vía más expedita. Tiene una importante proporción de

⁶⁸ Proyección del censo 2002. Las entrevistas en terreno indican que este porcentaje se habría reducido sustancialmente, pudiendo llegar a la fecha a menos del 20%.

población rural, y en su territorio se asientan muchas de las comunidades mapuches de la Provincia, situación similar a Contulmo y Tirúa. Las mejoras en la red vial de la provincia (Ruta 160) y la proximidad de Cañete a esta red hacen que esta ciudad sea un pivote en el transporte de pasajeros para las comunas del centro y sur de la Provincia de Arauco, y en consecuencia presente un grado de asilamiento relativamente bajo. A diferencia de Arauco, la ciudad de Cañete tiene una dinámica de comercio que abarca a la provincia, particularmente en relación al transporte de pasajeros y los servicios de hospedaje la ciudad es sitio de conexión para las comunas del sur de la provincia. La dinámica productiva de las comunidades indígenas asentadas en la zona es cerrada, siendo Cañete su punto de comercio. Estas condiciones, junto al bajo grado de asilamiento, hacen que la comuna de Cañete califique como un territorio rural intermedio.

Contulmo, se vincula en primer orden a Cañete, comuna que a pesar de su posición de pivote para el comercio y transporte de pasajeros no tiene carácter de tractora. Contulmo puede resolver en la ciudad de Cañete parte de los servicios que requiere (salud de baja complejidad y educación técnica, acceso a transporte de pasajeros), otros servicios de salud de mayor complejidad se resuelven en Curanilahue. Al igual que las demás comunas, el centro urbano con capacidad de tractora es Concepción, pero dista a tres horas de Contulmo, ya que esta ciudad se encuentra en dirección sur oriente por ruta la P-60-R, a la cual se llega por vía de la Ruta 160, bordeando la ribera norte del Lago Lanalhue. A pesar que la distancia física al centro poblado de primera vinculación, Cañete, son sólo 35 Km por una ruta pavimentada, los tiempos efectivos de traslado entre estos dos centros poblados es superior a 90 minutos.⁶⁹ Esta comuna tiene una importante población rural (58%), es una de las más aisladas de la Provincia de Arauco y está entre las 30 comunas más aisladas del país. Su dinámica productiva es relativamente básica, con un sector empresarial pequeño (260 empresas, 99% PYMEs), cuyas actividades son comercio minorista y agricultura de tipo familiar. Estas condiciones permiten calificar a Contulmo como un territorio rural profundo.

Curanilahue es una ciudad de primera vinculación para cuatro de las siete comunas del territorio rezagado de la provincia de Arauco, condición que se relaciona a la disponibilidad de servicios de salud de mayor complejidad, lo que reduce una derivación a la ciudad de Concepción. No obstante, como se ha señalado, no es una ciudad con capacidad tractora en su área de influencia, ya que su dinámica productiva se explica por pequeñas y medianas empresas enfocadas en comercio minorista y alguna actividad manufacturera no metálica. Esta comuna se vincula a Lebu para acceso a servicios de administración pública, y es la ciudad de menor ruralidad entre las siete comunas de la Provincia de Arauco. Su proximidad a la ruta 160 y su localización más hacia el norte de la Provincia, le brinda, después de Arauco, la mayor cercanía a la capital regional, por lo que su grado de aislamiento es muy bajo. Las características de la comuna, en particular su dinámica productiva le califican como rural intermedia.

Lebu, la capital Provincial, es una alternativa a la capital regional para las comunas de la provincia, permitiéndoles el acceso a servicios públicos. Lebu por su posición geográfica, al sur de Arauco y Curanilahue, sobre la ruta 160, concentra el flujo de personas desde y hacia la capital regional, y es el acceso al litoral sur de la provincia de Arauco. Su vinculación de primer orden con Curanilahue es para el acceso a servicios de salud de alta complejidad, como primera alternativa a los disponibles en Concepción. Tiene una baja población rural y no se encuentra aislada. No obstante, su dinámica productiva es de baja escala, asociada al comercio minorista y pesca artesanal, con presencia mayoritaria de micro y pequeñas empresas. Esta característica productiva hace que Lebu tenga una dinámica productiva simple, por lo que se califica como rural intermedia. Esta condición podría subsistir a futuro, a pesar que a la fecha Lebu ha atraído inversiones en el sector energía (eólica),

⁶⁹ Experiencia de las entrevistas realizadas en la Provincia de Arauco.

ya que este tipo de industria requiere un número reducido de técnicos e ingenieros para su operación.

Los Álamos es una ciudad de menor tamaño y desarrollo que las comunas que la rodean, Curanilahue, Lebu y Cañete, donde su ubicación, en la entrada a Lebu por la ruta 160, le otorga una buena conectividad hacia el norte y sur de la provincia y de la región, y en consecuencia un bajo aislamiento. La comuna tiene baja ruralidad. Su dinámica productiva se explica por un conjunto reducido de empresa (cerca de 700), enfocadas en el comercio minorista de micro empresas, agricultura familiar y manufactura no metálica (talleres), que constituye una economía de subsistencia sin una clara vocación productiva y con baja capacidad para atraer inversiones, siendo la única registrada en el periodo analizado la referida a la ampliación de la superficie de la estación de energía que abastece de electricidad a la ciudad. Las características señaladas, en particular la baja ruralidad y bajo aislamiento pero una dinámica productiva básica sin potencialidad importante para su desarrollo, permiten calificar a Los Álamos como territorio rural intermedio.

Tirúa, es la ciudad más aislada de la provincia, en el litoral del extremo sur, donde su vinculación de primer orden es Lebu, a 1,7 horas por la ruta 160, y de segundo orden Cañete. Tiene la más alta ruralidad de la provincia (74%), característica que podría acentuarse debido al proceso de radicación de comunidades mapuches que ha ocurrido con mayor fuerza en la última década en esta comuna. Tirúa no tiene centros urbanos cercanos relativamente próximos que le sirvan de tractors y movilicen su dinámica productiva. Esta dinámica se caracteriza por un tejido empresarial muy pequeño (menos de 400 empresas, 98% PYME), que se concentra en comercio de baja escala (no hay grandes tiendas, ni retail), actividades agropecuarias y pesca artesanal, y servicios de alojamiento que se potencian en la temporada verano, a raíz del turismo que se genera en el lago Llu Llu proveniente de la capital regional. En este sentido la economía de Tirúa es pequeña y cerrada, su población enfrenta un alto grado de aislamiento y su composición es mayoritariamente rural, por lo que se califica a Tirúa como un territorio rural profundo.

3.2. Análisis Global de la Dinámica Productiva de las Comunas rezagadas

La región del Bío Bío tiene un perfil productivo más diversificado que las regiones de Coquimbo y Maule, con una presencia importante de servicios y manufacturas.

La conurbación del Gran Concepción es el núcleo urbano más grande de la región del Biobío, con más de un millón de habitantes, que ofrece servicios comerciales, turísticos, educacionales y sanitarios.

Talcahuano concentra la industria pesada, con plantas siderúrgicas, astilleros y refinería de petróleo (ENAP), sirviendo además como puerto militar del país, que alberga a los astilleros de ASMAR y a la flota de submarinos de la Armada.

En el sector agrícola, se producen cultivos tradicionales como cereales, hortalizas, forrajes y leguminosas y ganadería vacuna, destinada a la producción de leche y carne.

La región también tiene una industria de calzado y pieles (Concepción y Chillán), textiles, especialmente de lana (Concepción y Tomé), azucareras (Chillán y Los Ángeles), metalúrgicas, químicas, cementeras, papeleras y de construcción naval.

La industria forestal dispone de un millón de hectáreas plantadas de eucaliptus y pino radiata, lo que sustenta aserraderos, fábricas de paneles, enchapados e industrias de celulosa y papel, entre las que destacan las ubicadas en Nacimiento (Santa Fe I y II, y Papeles Río Vergara, propiedad de CMPC), en Laja (Celulosa Laja, también de CMPC), en Arauco (Complejo Horcones, propiedad de

CELCO) y Nueva Aldea (Complejo Forestal e Industrial Nueva Aldea, propiedad de CELCO).

En generación de energía, la Región del Biobío tiene varias centrales hidroeléctricas que aprovechan los ríos Biobío y sus afluentes. Entre ellas las centrales del Lago Laja: El Toro, El Abanico, Antuco; y las del Alto Biobío: Pangué y Ralco, pertenecientes a Endesa Chile. En la cuenca del Biobío está en construcción la central Angostura, propiedad de Colbún. También existen centrales termoeléctricas, como Bocamina de Coronel, que opera con carbón.

Este potencial productivo regional no tiene un reflejo similar en las comunas del territorio rezagado, ya que la dinámica empresarial refleja fragilidades importantes en varias comunas. La creación de empresas en cuatro de las siete comunas es superior a la dinámica regional. Lebu, la capital provincial, presenta la mayor volatilidad en la creación de nuevas empresas en el periodo 2005-2013. A la relativa volatilidad se añade que en varias comunas el número absoluto de empresas es reducido, como en Contulmo y Tirúa, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla N° 68. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: N° empresas

Región / Comuna	2005	2013	Var. Prom. Anual (%)
Total región	179.156	208.540	1,92
Arauco	1.603	1.777	1,30
Cañete	1.519	1.783	2,02
Contulmo	224	261	1,93
Curanilahue	1.262	1.458	1,82
Lebu	880	983	1,39
Los Álamos	579	720	2,76
Tirúa	257	367	4,55
Total comunas TR	6.324	7.349	1,90
Porcentaje 7 comunas / región	3,5%	3,5%	

Fuente: SII

La comuna de Arauco presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional e inferior a la mayoría de las demás comunas en estudio, no obstante de las siete comunas es la única que experimentó un incremento neto de nuevas empresas, tanto medianas (13) como grandes (8), en el periodo 2005-2013, y además, estas fuentes productivas explican el 90% de los puestos de trabajo netos creados en dicho periodo en la comuna. En el resto de las comunas la creación de empresas se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

La dinámica en la creación o destrucción de empresas por sector muestra que los sectores más dinámicos en el periodo 2005-2013 fueron Intermediación financiera (tasa variación anual promedio de 9,2%), Explotación de minas y canteras (9,0%), Industrias manufactureras metálicas (5,7%) y la Construcción (5,34%). Al contrario, Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (-1,5%) y Pesca (-1,9%) presentaron una destrucción de empresas en las comunas del territorio rezagado.

Tabla N° 69. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Creación de empresas 2005 -2013

Sector	Variación Promedio Anual 2005-2013 (%)							
	Arauco	Cañete	Contulmo	Curanilahue	Lebu	Los Álamos	Tirúa	Región
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-4,35	264,00	-3,33	-5,20	-5,61	-5,29	2,09	-1,54
B - Pesca	0,00	0,00	0,00	se	1,75	se	0,00	-1,90
C - Explotación de minas y canteras	25,10	6,00	se	2,05	13,04	18,92	se	9,05
D - Industrias manufactureras no metálicas	4,08	121,00	6,59	6,68	9,48	8,50	28,64	4,67
E - Industrias manufactureras metálicas	5,58	53,00	0,00	5,95	4,56	5,59	6,59	5,75
F - Suministro de electricidad, gas y agua	0,00	14,00	-15,91	31,61	0,00	-12,83	2,83	2,10
G - Construcción	5,69	92,00	0,00	8,20	9,88	11,45	3,46	5,34
H - Comercio al por mayor y menor, rep. veh. Automotores /enseres domésticos	0,66	769,00	1,73	1,82	1,21	3,67	2,46	1,60
I - Hoteles y restaurantes	6,21	102,00	1,68	1,90	1,75	-2,25	5,04	3,88
J - Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,43	177,00	11,88	0,19	1,71	2,57	8,52	1,59
K - Intermediación financiera	6,59	7,00	se	9,05	9,05	-8,30	se	9,20
L - Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0,62	83,00	6,05	-1,03	-0,87	15,87	12,14	1,77
M - Adm. Pública y defensa, planes de seg. social afiliación obligatoria	-100,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	se	-2,22
N - Enseñanza	10,89	17,00	18,92	-2,25	5,20	2,31	2,83	4,10
O - Servicios sociales y de salud	12,14	12,00	se	20,68	22,28	-100,00	se	3,04
P - Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	4,23	65,00	6,97	1,27	-3,78	0,58	13,74	-0,69
Q - Consejo de administración de edificios y condominios	-100,00	0,00	se	-4,94	0,00	se	se	-5,28
R - Organizaciones y órganos extraterritoriales	se	0,00	se	se	se	se	se	se
Sin datos	0,00	0,00	se	se	se	se	se	-7,22

Fuente: SII

Nota: "se", denota "sin empresas" en el periodo analizado.

Prácticamente toda la Provincia de Arauco cuenta con áreas turísticas prioritarias y zonas de interés turístico, que constituyen un gran activo para desarrollar emprendimientos ligados al turismo:⁷⁰

Tabla N° 70. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Inversión privada (M\$ 2014)

Territorio	2005	2008	2011	2014	Total 2005-2014
Total país	3.537.147.936	9.342.088.081	14.281.864.498	15.366.394.651	114.572.876.474
Región del Bío Bío	236.406.195	545.734.804	351.558.402	1.488.006.075	7.791.993.683
Arauco	0	44.560.461	5.302.109	2.896.635	225.598.448
Cañete	0	1	0	0	25.044.255
Contulmo	0	0	0	0	292.337
Curanilahue	0	879.024	0	0	74.091.761
Lebu	1.923.145	0	13.228.815	7.414.810	352.901.105
Los Álamos	0	0	0	0	1.909.037
Tirúa	0	0	0	0	0
Otras comunas	234.483.050	500.295.319	333.027.477	1.477.694.630	7.112.156.739
Participación TR	1%	8%	5%	1%	9%

Fuente: SEA

Los datos de inversión del sistema de evaluación ambiental indican que las comunas del territorio rezagado han recibido inversión privada relativamente importante respecto de la región entre los años 2008-2012, que en promedio del periodo 2005-2014 ha significado el 9% de la inversión total en la región.

Las comunas de Arauco y Lebu son las que más recursos han captado dentro del total de la inversión regional. En Arauco los proyectos son del sector energía, y suman 328 MMUS\$, y también ha recibido inversiones en forestal, minería, pesca y saneamiento ambiental. En Lebu son 641 MMUS\$ en el sector energía, y 2,5 MMUS\$ en saneamiento ambiental. Los proyectos de mayor tamaño en Arauco y Lebu son:

Tabla N° 71. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Arauco

Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Energía	Parque eólico Las Peñas	20.0	2013
Pesca y acuicultura	Centro de Cultivo de Mitílicos Isla Santa María II, Isla Santa María, VIII Región, Pert N° 206083019 (e-seia)	4.91	2011
Pesca y acuicultura	Centro de Cultivo de Mitílicos Isla Santa María I, Isla Santa María, VIII Región, Pert N° 206083018 Sta María (e-seia)	4.91	2011
Saneamiento Ambiental	Depósito de Cenizas Las Trancas (e-seia)	4.6	2010
Energía	Parque eólico Arauco	235.0	2010
Energía	Planta de Cogeneración de Energía Eléctrica y Vapor con Biomasa en CFI Horcones Caldera de Biomasa CFI Horcones (e-seia)	73.0	2008

⁷⁰ Ver en Anexo N° 5 Mapa Turismo, Figura N° 19.

Forestal	Aumento de Capacidad de Producción Planta Terciados Arauco (e-seia)	20.0	2007
Otros	Sustitución de cloro elemental en el proceso de celulosa (e-seia)	4.5	2006

Tabla N° 72. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Lebu

Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Energía	Ampliación II Parque Eólico Lebu - Cristoro	13.0	2014
Energía	Parque Eólico Raki	24.0	2012
Energía	Parque Eólico Lebu Segunda Etapa	347.6	2012
Energía	Parque Eólico Raki	24.0	2011
Energía	Parque Eólico Lebu Sur (e-seia)	224.0	2010
Energía	Ampliación Parque Eólico Lebu Parque Eólico Lebu (e-seia)	6.0	2009

Cañete también ha captado inversiones en energía, por 39 MMUS\$ y 0,8 MMUS\$ en saneamiento ambiental. Los proyectos más relevantes son:

Tabla N° 73. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Cañete

Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Energía	Mini central hidroeléctrica Cayucupil CH-Cayucupil (e-seia)	12.8	2010
Energía	Central Hidroeléctrica Butamalal, Región del Bío-Bío CH Butamalal (e-seia)	25.0	2009

Contulmo y Los Álamos han recibido inversiones marginales, 0,4 MMUS\$ y 3,3 MMUS\$ en todo el periodo 2005-2014. Tirúa no registra inversión alguna en todo el periodo.

Tabla N° 74. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Contulmo y Los Álamos

Comuna	Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Contulmo	Saneamiento Ambiental	Mejoramiento Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Contulmo (e-seia)	0.444	2009
Los Álamos	Energía	Construcción Patio de Maniobras en S/E Tres Pinos.	2.08	2012

Curanilahue ha recibido 114,7 MMUS\$, de los cuales 96 MMUS\$ en saneamiento ambiental, el resto en inmobiliario, minería, energía y forestal.

Tabla N° 75. Proyectos de Inversión privada 2005-2014: Curanilahue

Sector productivo	Nombre proyecto	Inversión (MMU\$)	Año calificación
Forestal	Ampliación aserradero El Colorado (e-seia)	14.0	2010
Saneamiento Ambiental	Plan de cierre vertedero comuna de Curanilahue (e-seia)	96.8	2009

Por otra parte, la inversión en el sector agrario, frutales, ha sido escasa y se vincula al desplazamiento que ha generado la actividad forestal. Los datos son los siguientes:

Tabla N° 76. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Plantación de especies frutales (ha)

Comuna	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Región del Bío Bío	522,6	1.110,3	1.234,4	1.473,6	1.499,4	966,0	1.051,0	668,3	4,2	8.529,7
Cañete	2,1	0,3		4,2	3,0					9,6
Contulmo			0,1	5,7						5,8
Lebu			2,0					1,0		3,0

Fuente: ODEPA

Nota: Las cifras corresponden a la superficie plantada en el año, no incluye frutales plantados en años anteriores.

La región del Bío Bío, y particularmente las comunas del territorio rezagado, tienen una presencia menor a nula en la inversión en especies frutales. La superficie plantada se concentra en las comunas de Los Ángeles y San Carlos.

Las ventajas de clima, suelo y de recursos hídricos hacen que esta región presente condiciones muy favorables para la plantación forestal.⁷¹ La imagen disponible revela que tanto las condiciones de suelo como hídricas se presentan en toda la franja occidental de la región, y especialmente, en toda la Provincia de Arauco, el territorio rezagado de la región. La inversión forestal (superficie plantada) presenta la siguiente evolución:

Tabla N° 77. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Plantación forestales industriales (ha)

Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bío Bío	791.831	797.900	832.803	858.592	861.248	878.418	57.214	48.348	51.675	45.770

Fuente: ODEPA

3.3. Arauco: Estimación y Explicación del Rezago

3.3.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷²

⁷¹ Ver en Anexo N° 5 mapa con distribución espacial de la superficie forestal.

⁷² En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

Tabla N° 78. Comuna Arauco: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		%Comuna Respecto País
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	53,2	37,1	-37,9%%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	51,6	72,6	37,7%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	24,3	14,4	13,3%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	4,5	4,9	-44,3%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	43,7	21,8	-23,5%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	67,4	27,7	10,9%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	19,1	13,9	75,1%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,2	1,9	-32,4%
Brecha respecto al País: 2 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

La comuna de Arauco presenta en sus dos indicadores del ámbito empresas la condición bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que se clasifica como Muy Rezagada. En el indicador porcentaje de población con ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo, la comuna experimenta la mayor mejoría en el periodo 2003-2011, sólo detrás de Curanilahue. En el indicador porcentaje de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral también presenta una brecha superior al 20% respecto del país, y una tendencia apositiva en el periodo

Arauco es una comuna con rezago en el ámbito personas, ya que en 2 de 6 indicadores de este ámbito presenta una brecha negativa respecto al valor del país. Esto es, en

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Arauco para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R).

Tabla N° 79. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bío Bío	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
	MR	10	R	7	
Arauco	MR	10	R	7	8,5

3.3.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

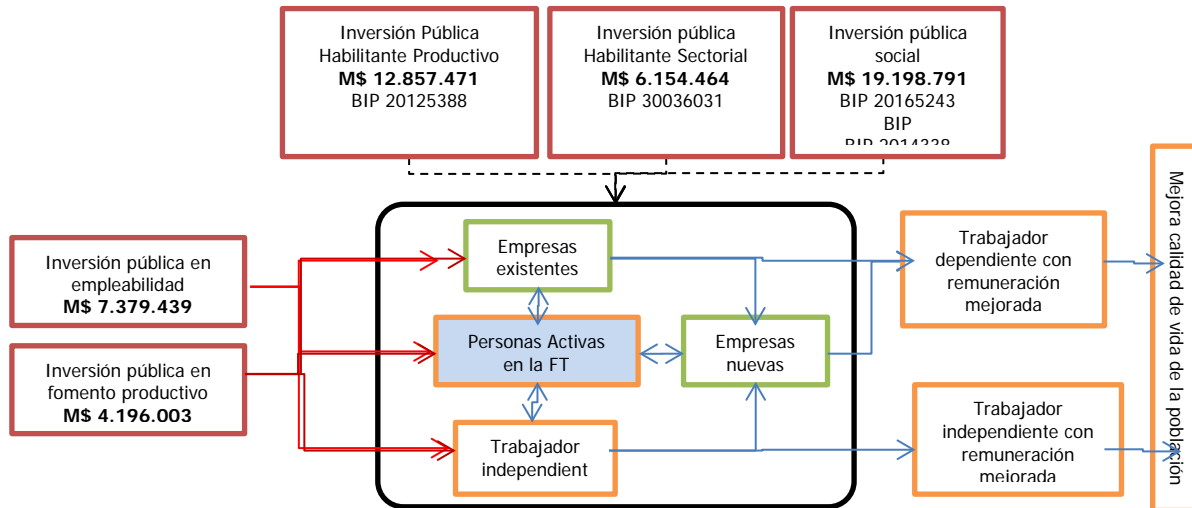
La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 80. Comuna Arauco: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Término	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 326,3	2013: 323,5	-1,3%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: -150,0	2013: -16,7	-55,3%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 17,8	2013: 11,8	-30,9%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 2,6	2013: 3,2	16,3%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 78,3	2014: 76,7	-2,0%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 97,6	2012: 98,3	0,7%
IDP6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 57,1	2012: 76,6	34,2%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 98,8	2014: 100,0	1,0%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 90,8	2014: 94,2	3,0%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km ²)	--	--	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 24. Dinámica Productiva Comuna Arauco Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Arauco fue de M\$ 49.786.168 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo tuvo proyectos relevantes y lo mismo pasó en los sectores sociales, y son los siguientes:

Proyectos Relevantes Sectores Productivos:

Arauco	Construcción Infraestructura Marítima Caleta Tubul, Arauco BIP 30036031	Pesca	5.139.422	2010-2014
Comentario al RATE: Reconstrucción sismo 2010.				
Arauco	Mejoramiento Ruta P-22 Sector: Llico - Punta Lavapie BIP 20125388	Transporte	7.738.851	2007-2014

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

Arauco	Ampliación Anexo y Normalización Liceo Politécnico Carampangue BIP 20165243	Educación (Pre, ByM)	1.425.851	2005-2006
Comentario al RATE: En la localidad de Carampangue solo se cuenta con este establecimiento, por lo que absorbe la totalidad de la demanda escolar de la localidad y además para la enseñanza media se tiene que los jóvenes de Arauco se ven muy motivados en continuar sus estudios en este centro de formación profesional, que les ofrece una alternativa educacional con ventajas comparativas que no solo posibiliten el desarrollo personal de los alumnos sino junto a ello una formación de excelencia que les permita competir en el campo laboral en igualdad de condiciones, lo que contribuirá al progreso de la localidad y por ende de la comuna.				
Arauco	Reposición Estadio Municipal BIP 30102483	Deportes	1.500.000	2014
Comentario al RATE: En la comuna de Arauco existen tres asociaciones deportivas de futbol amateur, asociación de futbol femenino y escuelas de futbol, que suman alrededor de 5.159 jugadores lo que involucra más de 900 encuentros deportivos anuales, estos se desarrollan en canchas de tierra en su mayoría en condiciones defectuosas con el mínimo equipamiento.				

	<p>Sumado a esto el sismo del 27 de febrero destruyó el principal recinto deportivo de la comuna que significó la caída completa del cierre perimetral (panderetas), desplome de las 4 torres de iluminación, grietas en camarines y baños y desnivel (asentamientos) en cancha de fútbol, que la dejó inutilizada.</p> <p>Las alternativas analizadas fueron el traslado y uso de recintos deportivos en comunas vecinas, la construcción de la cancha en carpeta de césped sintético o césped natural.</p> <p>Los costos de operación anual del recinto corresponden a \$50.700.000 y los costos de mantención a \$2.686.668 anuales. Con un costo anual equivalente usuario de \$1.857.-</p> <p>El proyecto de reposición consiste en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cancha de fútbol pasto sintético pasto fibrilado de 7.842 m2 de dimensión - pista atletismo tipo estándar compuesto material de asfalto revestido con una membrana sintética, subdividido en 6 carriles - reposición de las 4 torres de iluminación con 9 focos cada uno y con una altura de 20 metros - graderías de hormigón armado para 900 personas y con una superficie de 576,3 m2. - 4 camarines más camarines de árbitros. - servicio higiénicos para público, bodegas, enfermería, sala de acondicionamiento físico y zona de estacionamientos <p>El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.</p>			
Arauco	Construcción Casetas Sanitarias Carampangue y Ramadillas. BIP 20145338	Vivienda	3.500.000	2011 - 2013

Arauco es una comuna de tamaño medio (38 mil habitantes) con una densidad (39,9 Hab/Km²) menor al promedio regional, donde predomina la población urbana (70%). Su población ha crecido lentamente en la última década (0,4% anual), y en menor medida que la región en su conjunto, presenta niveles de pobreza mayores al promedio regional, alcanzando 24%, y con una tendencia creciente. El capital humano de la comuna, medido en años de escolaridad, se acerca al promedio regional. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Curanilahue, en dirección hacia la ruta que conecta con la capital regional. La disponibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado es amplia en la zona urbana, con coberturas de 100% y 94% respectivamente. En lo productivo, la comuna de Arauco presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, siendo la única de las siete comunas del territorio rezagado que experimentó un incremento neto de nuevas empresas, tanto medianas (13) como grandes (8), en el periodo 2005-2013, donde estas fuentes productivas explican el 90% de los puestos de trabajo netos creados en el mismo periodo en la comuna.

En este contexto, Arauco ha recibido inversión productiva por M\$30.587.377, con énfasis en habilitante productivo (M\$12.857.471). Le sigue empleabilidad (M\$7.379.439), habilitante sectorial (M\$6.154.464) y fomento productivo (M\$4.196.003). Los proyectos relevantes son la construcción de infraestructura marítima en Caleta Tubul (2010-2014) y el mejoramiento de la Ruta P-22 (sector Llico - Punta Lavapie, 2007-2014). Los datos de la inversión privada aprobada (Sistema de Evaluación Ambiental) indican que en la comuna de Arauco la inversión privada se materializaría en proyectos de energía eólica (Parque Eólico Las Peñas, Parque Eólico Arauco, 2010-2013, 250 MMUS\$), y donde se verifica que a la fecha la inversión pública en este sector se ha orientado a la normalización, construcción, mejoramiento y ampliación de la red de distribución y conexión final de usuarios y de alumbrado público enfocada en la electrificación rural, lo que sería complementaria en la medida esta inversión haya considerado y anticipado las iniciativas privadas. En lo social la inversión ha sido M\$19.198.791, con foco en la ampliación del anexo y normalización del Liceo Politécnico Carampangue (2005-2006), la reposición del Estadio Municipal (2014) y la construcción de casetas sanitarias en Carampangue y Ramadillas (2011 - 2013).

La comuna tiene buenos niveles de inversión pública y se observa una buena relación de inversión pública en fomento productivo e inversión pública en habilitante productivo, lo que refleja una buena complementariedad de esta inversión. La inversión pública en habilitante sectorial ha sido significativa y la inversión pública en fomento productivo ha sido constante en el periodo analizado, y consistente con la dinámica del sector empresarial, aunque muestra una leve tendencia a la baja.

Arauco presenta todos sus indicadores de capacidad en la dimensión económica por encima de los niveles de la región. No obstante, a pesar que la inversión pública ha sido cuantiosa, se estima que persisten brechas de capacidades, ya que por un lado hay aumento de empleos con contratos pero todo indicaría que son de baja remuneración, y al mismo tiempo persiste una población que no tiene capacidad para generar ingresos autónomos suficientes. El sector empresarial presenta diversificación sectorial, con una composición donde dominan los servicios (63%) y también existe un sector primario (12%). La edificación de infraestructura productiva es variable en el tiempo, que señalaría que los negocios que se crean en la comuna son para servicios de baja escala, y la tasa de creación de empresas en general es positiva en el periodo analizado. Las debilidades en sus recursos humanos, población joven que no completa la educación media, se ha ido resolviendo en el tiempo.

Considerando lo anterior, el factor limitante del desarrollo de Arauco sería que la actividad principal y de gran escala que allí se desarrolla, la industria forestal, no genera encadenamientos hacia el tejido empresarial y, por su modalidad productiva, cubre una parte considerable de la superficie comunal no dejando espacio para el desarrollo y escalamiento de otras actividades productivas, por ejemplo en agricultura.

3.4. Cañete: Estimación y Explicación del Rezago

3.4.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷³

Tabla N° 81. Comuna Cañete: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	60,9	37,1	-14,1%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	23,1	72,6	14,6%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	33,8	14,4	s.d.
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	9,0	4,9	159,9%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	42,2	21,8	-8,2%

⁷³ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	51,9	27,7	45,7%%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	10,5	13,9	0,1%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,5	1,9	-26,1%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

Cañete presenta la condición que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que en lo económico es Muy Rezagado. No obstante, la tendencia en ambos indicadores es positiva en el periodo, mejorando el porcentaje de población con ingresos bajo el sueldo mínimo y el porcentaje de trabajadores con contratos.

Cañete, cumplen el criterio que cuatro de seis indicadores del ámbito personas está bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que ratifican su condición de Rezagada. Estos indicadores están muy por sobre el criterio de corte y algunos presentan una tendencia de mejoría (Escolaridad básica y media) y otros empeoran (Sin educación).

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Cañete para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R).

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Cañete es:

Tabla N° 82. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bio Bio	Dimensión Económica		Dimensión Social		Valoración Nivel de rezago global
Cañete	MR	10	R	7	8,5

3.4.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

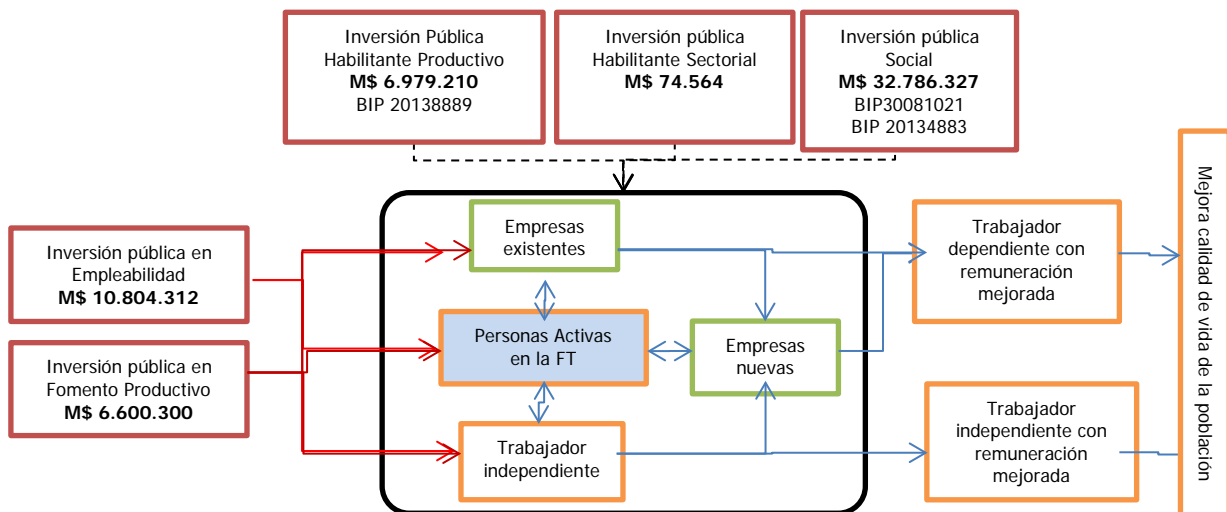
Tabla N° 83. Comuna Cañete: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Var. % periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010:629,3	2013: 592,6	-5,5%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2001: 0,0	2013: -18,2	n.a.
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas	2005: 20,5	2013: 15,1	-26,7%

formales del territorio.			
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 2,2	2013: 1,2	7,2%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 139,9	2014: 137,4	-1,8%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: s.i.	2012: s.i.	Sin datos
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: s.i.	2012: s.i.	Sin datos
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2017: 99,2	2014: 100,0	0,7%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 79,3	2014: 93,1	14,9%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	--	--	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 25. Dinámica Productiva Comuna Cañete Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Cañete fue de M\$ 57.244.713 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector

productivo tuvo proyectos relevantes y lo mismo pasó en los sectores sociales, se trata de los siguientes proyectos:

Proyectos Relevantes Sectores Productivos:

Cañete	Mejoramiento Ruta P-560 Cañete – Cayucupil BIP 20138889	Transporte	5.163.916	2006-2010
Comentario al RATE: Proyecto contribuye al desarrollo económico y social de la zona de cañete, provincia de Arauco, fortaleciendo a las comunidades rurales.				

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

Cañete	Habilitación Hospital de Cañete con Pertinencia Cultural BIP 30081021	Salud (Terciario)	2.574.936	2011-2013
Comentario al RATE: Vistos los antecedentes presentados y realizado el análisis del proyecto de acuerdo a las normas e instrucciones del sistema nacional de inversiones se				
Cañete	Reposición y Habilitación de Hospital Cañete. BIP 20134883	Salud	20.176.470	2009 - 2013
<p>Comentario al RATE: Los antecedentes requeridos para la aprobación de la etapa de diseño son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.-estudio de prefactibilidad aprobado. 2.-anteproyecto de diseño aprobado. 3.-cronograma de actividades y financiero correspondiente al diseño. 4.-presupuesto detallado por ítem y partida. 5.-ficha EBI actualizada. <p>Los antecedentes requeridos para la aprobación de la etapa de ejecución son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.-proyecto de diseño aprobado. 2.-análisis completo de p.m.a comparando anteproyecto versus proyecto definitivo y justificación de incrementos. 3.-cronograma de actividades y financiero correspondiente a la etapa de ejecución, separando componente de obras civiles y equipamiento. 4.-presupuesto detallado por ítem y partida para el componente de obras civiles. 5.-cuadro de análisis de cotizaciones para el componente de equipamiento. 6.-ficha EBI actualizada. <p>Nota: generar solicitud para proyecto relacionado con el componente de equipamiento. Efectuado el análisis de los antecedentes de la solicitud de recursos de arrastre, se aprueban los recursos para terminar el estudio de preinversión. Teniendo en consideración lo siguiente: los términos de referencia del estudio, por un monto total de m\$27.692 contratos asociados a la etapa de prefactibilidad y certificación de actas de evaluación y adjudicación, boletas de garantía e informes que aprueban parcialmente el estudio de prefactibilidad. De acuerdo a un nuevo proceso de revaluación, se recomienda la solicitud de mayores recursos para consultorías, recursos necesarios para el apoyo a la inspección técnica de las obras, el plazo de estas se extendieron debido a la ejecución de las obras de refundación, consecuencia de terremoto de 27 de febrero de 2010, luego de un estudio y diseño, se iniciaron obras en fecha 21 de enero de 2013. Estos mayores recursos corresponden a m\$138.400 con fecha de término de febrero del 2014,</p>				

Cañete es una comuna de tamaño medio (34 mil habitantes) con una densidad (31,3 Hab/Km²) menor al promedio regional, donde predomina la población urbana (63%). Su población ha disminuido en la última década (-0,6% anual), siendo la única comuna que ha experimentado este fenómeno en la Provincia de Arauco, y presenta altos niveles de pobreza (33%), mayores al promedio regional, pero con una tendencia decreciente. El capital humano de la comuna presenta una brecha importante respecto de la región, no obstante, el rendimiento de los escolares en

general mejora en el periodo 2005-2010, en sintonía con la región. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Curanilahue, en dirección hacia la ruta que conecta con la capital regional. La disponibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado es amplia en la zona urbana, con coberturas de 100% y 93% respectivamente. La economía de Cañete descansa en actividades de comercio, agricultura, transporte, almacenamiento y comunicaciones, industria manufacturera no metálica, hoteles y restaurantes, y su dinámica es similar a la región, siendo sus brechas marginales en comparación a esta. En este sentido, si bien la estimación de sus indicadores es inferior a la región, es posible que Cañete esté transitando hacia una situación similar a Arauco. En lo productivo, la comuna presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, y se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, Cañete ha recibido inversión productiva por M\$ 24.458.386, concentrada en empleabilidad (M\$ 10.804.312), habilitante productivo (M\$ 6.979.210) y fomento productivo (M\$ 6.600.300), y en una cuantía menor en habilitante sectorial (M\$74.564). La inversión relevante en Cañete corresponde al mejoramiento de la Ruta P-560 (Cañete – Cayucupil, 2006-2010), que permite conectividad intracomunal. Cañete también ha captado inversiones en energía (Mini central hidroeléctrica Cayucupil y Central Hidroeléctrica Butamalal, por MMUS\$ 39), donde la inversión pública en este sector se ha orientado a la electrificación rural, por lo que sería complementaria. La inversión social alcanzó a M\$ 32.786.327, ejecutada principalmente para la reposición y habilitación del Hospital Cañete (2009-2013) y posteriormente para su habilitación (2011-2013).

En Cañete la inversión pública en fomento productivo es importante, no obstante los indicadores de resultados muestran que no se gatilla la cadena de efectos virtuosos que permite el surgimiento o consolidación de negocios. Esto probablemente ocurre debido a un sector empresarial de baja escala (próximo al microemprendimiento o autoempleo), donde el fomento productivo actúa más bien como soporte de capital de trabajo, y no como una inversión destinada a modificar la capacidad del negocio. Las empresas receptoras de fondos de fomento son del sector comercio, agricultura (mediana y baja escala) y servicios.

La inversión pública en habilitante productivo básicamente corresponde a caminos intra comunales, quedando por ejecutar inversiones complementarias (riego tecnificado), por lo que el potencial de la inversión no se ha realizado en su totalidad. Por su parte, la inversión pública en empleabilidad es importante, la mayor de todas la inversión productiva, no obstante esta inversión tiene como destinatarios principales a personas con relativa baja calificación, por lo que no debiera esperarse efectos importantes producto de esta inversión.

No se registra inversión pública importante en educación, sólo hay proyectos relativamente pequeños que no guardan relación con la condición de educación de la comuna, con bajos niveles de escolaridad. Un avance considerable para la comuna es la mejora en la cobertura de alcantarillado, que pasó en el periodo 2007-2014 de 79,3% a 93,1%.

Considerando los niveles de inversión ejecutados en Cañete el rezago estaría asociado más bien a falta de capacidades de los recursos humanos, que incide en una cultura poco emprendedora, y a una dinámica de recursos públicos para fomento productivo y capacitación que no se ajusta a los requerimientos de la comuna, sumado esto último a una tendencia a la baja en dichos aportes.

3.5. Contulmo: Estimación y Explicación del Rezago

3.5.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷⁴

Tabla N° 84. Comuna Contulmo: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo. (Indicador cualitativo)	2011	64,9	37,1	-14,1%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2011	16,4	72,6	23,8%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	27,8	14,4	-4,2%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	5,3	4,9	-5,6%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	51,8	21,8	-8,0%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	35,6	27,7	4,7%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	9,2	13,9	33,6%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,5	1,9	-33,3%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

Contulmo cumple el criterio que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que en el ámbito empresas es Muy Rezagado. La comuna ha experimentado leves mejorías en ambos indicadores, pero es significativo que prácticamente 66% de la población percibe un ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo y sólo 16% de los trabajadores tienen contrato.

Contulmo presenta cuatro de seis indicadores del ámbito personas con valores superiores al 20% de la región, clasificando como Rezagada. La comuna muestra una leve mejoría respecto de la capacidad de la población para generar ingresos sobre el umbral de pobreza y extrema pobreza, y mejora en todo lo relacionado con la calidad del capital humano, aunque los niveles siguen siendo inferiores a los del país. Es así que la tendencia en el periodo 2006-2011 de la proporción de personas sin educación y con educación básica se reduce, y la tendencia en educación media y superior es positiva, sobre todo en esta última.

⁷⁴ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Contulmo para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R).

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Contulmo es:

Tabla N° 85. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bío Bío	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Contulmo	MR	10	R	7	8,5

3.5.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

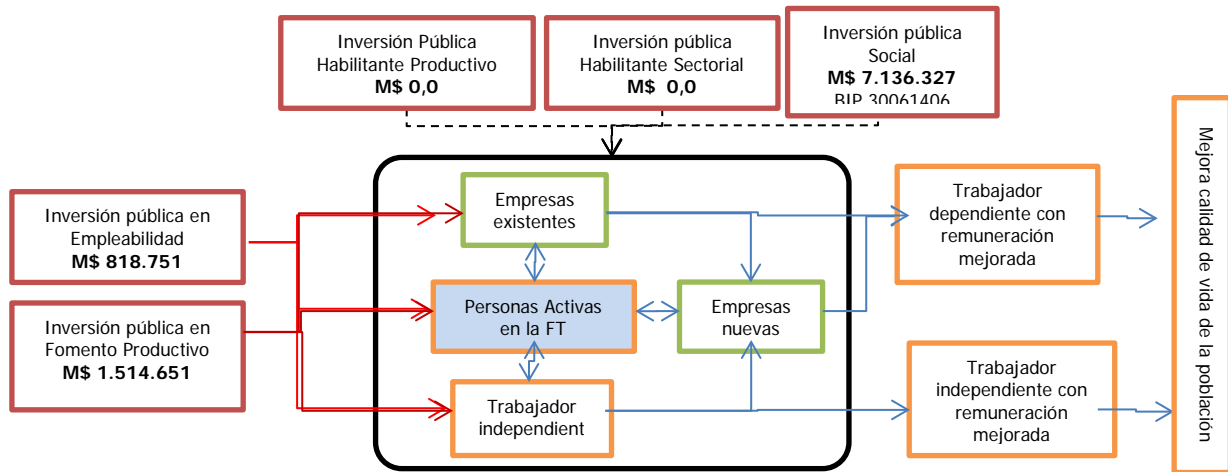
Tabla N° 86. Comuna Contulmo: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 872,7	2013: 792,5	-9,6%
IDE5. Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: -9,1	2013: 0,0	-441,0%
IDE6. Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 26,8	2013: 18,4	-33,8%
IDE7. Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: -4,2	2013: 0,0	-191,1%
Ámbito Gestión Pública privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 57,5	2014: 59,0	2,5%
Ámbito Personas			
IDP6.1. Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 108,2	2012: 120,3	11,2%
IDP 6.2. Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 72	2012: 85	18,1%
IDP6.1. Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 98,4	2014: 100	1,4%
IDP6.2. Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 75,4	2014: 86,8	13,6%

Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	---	---	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 26. Dinámica Productiva Comuna Contulmo Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Contulmo fue de M\$ 9.469.729 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo no tuvo proyectos relevantes y en el sector social solo se identificó uno que se trata del edificio municipal

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

	Reposición del Edificio Municipal de Contulmo BIP 30061406.	Multisectorial	1.376.049	2011y 2012
Contulmo	<p>Comentario al RATE: El proyecto contempla la construcción de un edificio en albañilería mixta de 1.778,33m2, que acogerá a todas las dependencias del municipio, incluyendo el departamento de educación y salud, también considera oficinas para el registro civil de la comuna. Beneficia a los 5.842 habitantes que viven en la comuna, y en especial a los 77 funcionarios municipales y 6 personal externo. Este proyecto se asocia a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna y forma parte del programa de inversiones del plan Arauco. Este proyecto obtuvo su primer "RS" para la etapa de ejecución el 15-12-2008, para el proceso presupuestario 2009. El 27-04-2010 se solicita reevaluar para aumentar gastos administrativos y disminuir el ítem de asesorías para la inspección en m\$4.400.-, restituyendo el "RS" el 14-09-2010. El 02-03-2011 re, el municipio solicita reevaluar el proyecto para reubicarlo en otro lugar de la comuna, utilizando el mismo diseño. Se restituye el RS el 13-04-2011 manteniéndose la ubicación inicialmente recomendada.</p>			

	<p>Re del 31-10-2012, a solicitud de la unidad financiera para modificar ficha IDI por aumento de costos por m\$59.759.- para aumentar el espesor de la capa de mejoramiento de suelo de 0,3m a 1,3m, ya que la calidad de suelo varió de un lugar a otro. También se solicita un aumento de plazo de 53 días corridos. El 31-12-2012 se restituye el RS del 13-04-2011.</p> <p>Para regularizar la situación planteada en octubre de 2012 se levanta el "RS" con fecha 16-01-2013 quedando "RE". No obstante lo anterior, la obra siguió su curso.</p> <p>Durante el año 2012 se solicitó autorización y no se adjuntaron los antecedentes solicitados. Las obras realizadas fueron necesarias para una buena ejecución del edificio, hoy está impaga y fuera de plazo su autorización, esto va acompañado de un aumento de plazo, al contratista. La última solicitud de revaluación corresponde a un aumento de costo del equipamiento, pasaron 5 años desde la recomendación inicial, el equipamiento que se encontraba en regular estado, está en mal estado, por lo que se recomienda lo solicitado, con el objeto de poner en funcionamiento esta infraestructura, asignando un costo para equipamiento de m\$130.225.-</p> <p>El problema que se resuelve con este proyecto es la deficiente calidad de servicio entregada a los usuarios por las malas condiciones del edificio y dispersión de dependencias, como también las deficientes condiciones laborales en que trabajan los funcionarios de la municipalidad de Contulmo.</p> <p>Los indicadores corregidos: VAC M\$4.074.640.-, el CAE es M\$355.246.-</p>
--	---

Contulmo es una comuna pequeña (5 mil habitantes) con una baja densidad (8,8 Hab/Km²) menor al promedio regional, donde predomina la población rural (58%). Es una de las dos comunas más aisladas de la Provincia y del país. Su población ha crecido lentamente en la última década (0,4% anual), y en menor medida que la región en su conjunto, presenta altos niveles de pobreza (28%), mayores al promedio regional, con una leve tendencia creciente. El capital humano de la comuna presenta una brecha importante respecto de la región, no obstante, el rendimiento de los escolares en general mejora en el periodo 2005-2010, en sintonía con la región. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Cañete. La disponibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado es amplia en la zona urbana, con coberturas de 100% y 86% respectivamente. En lo productivo, la comuna presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, y se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, Contulmo ha recibido inversión productiva por M\$ 2.333.402, concentrada en fomento productivo (M\$ 1.514.651) y empleabilidad (M\$ 818.751), con cero inversión en habilitante productivo y habilitante sectorial. Acorde lo anterior, no se identificaron proyectos relevantes. En lo privado, no se registran inversiones con destino productivas, sólo una iniciativa referida al mejoramiento de la planta de tratamiento de aguas servidas de la comuna. En la inversión social se tiene un acumulado de M\$ 7.136.327, que se explica por la reposición del Edificio Municipal (2011-2012). Si bien la inversión pública en fomento productivo ha sido importante en magnitud, la inversión pública en habilitante sectorial ha sido nula, lo que impide que la inversión en fomento productivo produzca sus efectos positivos porque las condiciones del entorno no son las propicias. En el contexto de una comuna con alta ruralidad y un importante grado de aislamiento es consistente fortalecer la inversión habilitante productiva.

En Contulmo los indicadores de capacidades muestran que la debilidad principal de la comuna está en el ámbito empresas, a pesar que tiene un buen desempeño en el ámbito personas, mejorando en todos los indicadores, la dependencia de su actividad empresarial de la explotación de recursos naturales y que la creación de nuevas empresas es muy volátil, no permite que estas se sostengan y desarrollen. En este contexto la inversión pública no logra fructificar. Si a lo anterior se agrega que no se cuida la complementariedad fomento productivo - habilitante productivo, no se lograría modificar capacidades para salir del rezago. En lo social se logra avance en completar la cobertura de agua potable y en incorporar a un porcentaje importante de hogares a la red de alcantarillado, incrementándose esta cobertura de 75,4% a 86,8% en el periodo 2007-2014.

3.6. Curanilahue: Estimación y Explicación del Rezago

3.6.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷⁵

Tabla N° 87. Comuna Curanilahue: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo	2011	49,3	37,1	-37,7%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	20,5	72,6	23,8%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	25,4	14,4	-4,2%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	8,7	4,9	-5,6%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	32,3	21,8	-8,0%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	46,9	27,7	4,7%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	19,2	13,9	33,6%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,7	1,9	-33,3%
Brecha respecto al País: 3 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

Curanilahue cumple el criterio que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que en el ámbito empresas es Muy Rezagado. La comuna ha experimentado importante mejorías en ambos indicadores, con tendencias muy positivas en la reducción de población con ingresos autónomos bajo el sueldo mínimo y con incrementos también importantes en el porcentaje de trabajadores con contratos, aunque los sueldos promedios siguen siendo relativamente bajos.

En el ámbito Personas Curanilahue tiene 3 de 6 indicadores del ámbito personas que presentan una brecha negativa respecto al valor del país y califica en "Rezagado", y la tendencia en todos los indicadores de este ámbito es positiva en el periodo analizado.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Curanilahue para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R)

⁷⁵ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Curanilahue es:

Tabla N° 88. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bío Bío	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Curanilahue	MR	10	R	7	8,5

3.6.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

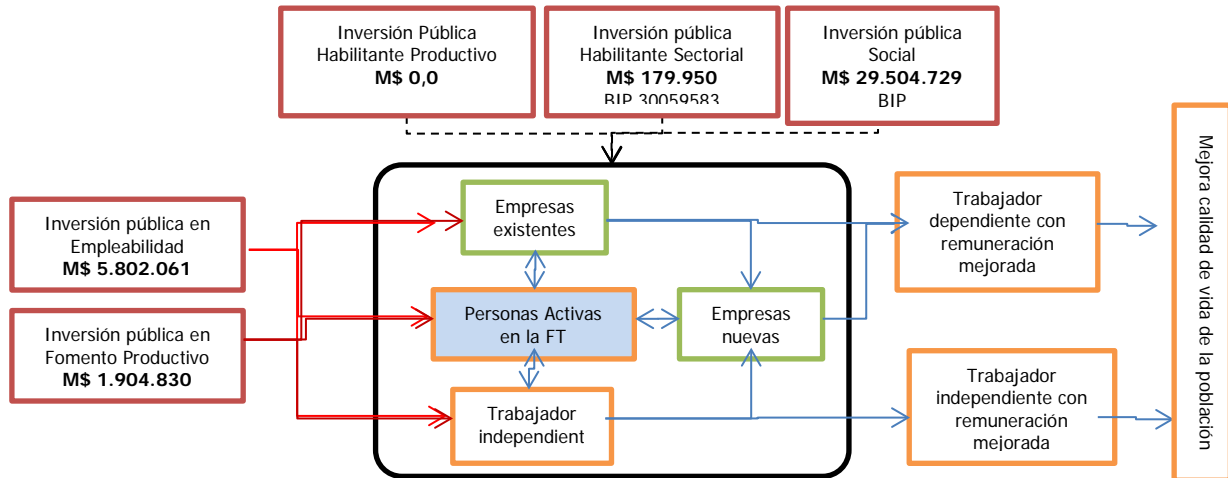
La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 89. Comuna Curanilahue: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 129,4	2013: 121,13	-6,4%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 40,0	203: 33,3	-20,7%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 10	2013: 6,9	-31,7%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 2	2013: 6,3	125,4%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 65,5	2014: 64,3	-1,8%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: s.i.	2012: s.i.	Sin datos
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: s.i.	2012: s.i.	Sin datos
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 99,8	2014: 100,0	0,2%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 75,4	2014: 90,1	17,9%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	---	---	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 27. Dinámica Productiva Comuna Curanilahue Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Curanilahue fue de M\$ 37.391.570 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo tuvo solo un proyecto relevante en los sectores productivos y tres en los sectores sociales, estos son:

Proyectos Relevantes Sectores Productivos:

Curanilahue	Implementación Técnica para Oficina Asistencia Pequeña Minería Carbón BIP 30059583	Minería	29.940	2006
Comentario al RATE: Este proyecto está relacionado con el programa de ayuda a la pequeña minería del carbón, que está siendo impulsado por el Ministerio de Minería a través de la SREMI de Minería de la VIII Región. La iniciativa de inversión deberá completar el ingreso de su ejecución presupuestaria anual (asignaciones, contratos y/o gastos del año en curso) para obtener su recomendación favorable.				

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

Curanilahue	Reposición de Gimnasio Municipal de Curanilahue BIP 30086359	Deportes	1.642.411	2013-2014,
Comentario al RATE: La gran actividad de deportes bajo techo de la comuna de Curanilahue, en especial de deportes como basquetbol (existen 12 clubes asociados), Baby-futbol, Hándbol y otras disciplinas como halterofilia, que desarrollan sus actividades en el actual gimnasio municipal, que se encuentra de acuerdo al informe estructural con serio riesgo para sus ocupantes y recomienda su demolición. No existiendo otros recintos en la comuna que otorguen servicios para el desarrollo de la actividad física. La alternativa consiste en la reposición total del gimnasio municipal, por 2.698 metros cuadrados, que contiene una superficie de juego que permita el juego de hándbol, sala de musculación, camarines, baños públicos, graderías con un capacidad de 675 personas. El proyecto posee gastos programados anuales de: operación de M\$42.214 y de mantención				

	de M\$ 3.100.			
Curanilahue	Normalización de Hospital de Curanilahue BIP 20133403.	Salud	10.070.795.	2004-2008
	Comentario al RATE: El proyecto posibilitará dotar a los habitantes de la provincia de mejor calidad, acceso y oportunidad a las prestaciones de salud de la población			
Curanilahue	Construcción de Casetas Sanitarias BIP 20142418	Vivienda	2.079.595	2004-2005
	Comentario al RATE: La iniciativa de inversión deberá completar el ingreso de su ejecución presupuestaria anual (asignaciones, contratos y/o gastos del año en curso) para obtener su recomendación favorable.			

Curanilahue es una comuna de tamaño medio (34 mil habitantes), similar a Cañete y Arauco, con una densidad (35 Hab/Km²) menor al promedio regional, donde predomina ampliamente la población urbana (94%). Su población ha crecido muy lentamente en la última década (0,2% anual), y en menor medida que la región en su conjunto, presenta niveles de pobreza (25%), mayores al promedio regional, con una marcada tendencia decreciente. El capital humano de la comuna, medido en años de escolaridad, se acerca al promedio regional, no obstante, el rendimiento de los escolares en general no mejora en el periodo 2005-2010, a diferencia de la región. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Lebu. La disponibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado es amplia en la zona urbana, con coberturas de 100% y 90% respectivamente. En lo productivo, la comuna presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, y se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, Curanilahue ha recibido inversión productiva por M\$ 7.886.841, muy concentrada en empleabilidad (M\$ 5.802.061), seguida por fomento productivo (M\$ 1.904.830), con baja inversión habilitante sectorial (M\$ 179.950) y nula en habilitante productivo. El proyecto más relevante es la implementación técnica para la Oficina de Asistencia de la Pequeña Minería del Carbón (2006), de la cual no se tienen antecedentes que permitan señalar su aporte al desarrollo productivo de la comuna. Curanilahue prácticamente no tiene inversión privada para fines productivos, además del plan de cierre del vertedero comunal (2009), se registra en el SEA una pequeña inversión en el sector forestal (ampliación aserradero El Colorado, por MM US\$ 14, 2010). En lo social la inversión es cuantiosa, M\$ 29.504.729, enfocada en el sector salud, mediante la normalización del Hospital de Curanilahue (2004-2008) y la construcción de casetas sanitarias (2004-2005), y en deportivo, con la reposición del Gimnasio Municipal (2013-2014).

En Curanilahue la ausencia de inversión habilitante productivo podría explicar de manera principal su nivel de rezago, dado que tiene un sector privado relativamente dinámico, pero sin buenos resultados (niveles de contratación y de remuneraciones). Más aun, la comuna presenta una gran avance en la capacidad para generar ingresos autónomos por sobre al sueldo mínimo, pero las condiciones laborales han ido en deterioro (caída en el porcentaje de trabajadores con contrato respecto, con tendencia decreciente a partir del 2009).

El tipo de inversión pública en fomento productivo no sería una alternativa recomendable, ya que el sector privado tiene una dinámica positiva, en creación de empresas, pero no logra establecer niveles de acumulación de capital físico (infraestructura productiva) que le permitan consolidar una trayectoria de desarrollo. Todo indica que los nuevos negocios son de baja escala, con bajo requerimiento de capital físico. Alternativamente, sería consistente con la situación planteada que la inversión pública se enfoque en innovación y desarrollo, para aprovechar el potencial emprendedor

de la comuna. Esto en el contexto que la comuna posee buenos niveles de escolaridad, similares al país y la región.

Por otro lado, en la comuna hay una alta inversión pública en empleabilidad, no obstante al existir malas condiciones de empleo las personas requieren desarrollar movilidad y alternativas de empleabilidad, lo cual no estaría siendo el foco de esta inversión. Por último, la comuna logró avances importantes en la cobertura de alcantarillado, pasando de 75,4% a 90,1%.

3.7. Lebu: Estimación y Explicación del Rezago

3.7.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷⁶

Tabla N° 90. Comuna Lebu: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		%Comuna Respecto País
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo. (Indicador cualitativo)	2011	54,1	37,1	-8,5%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	21,1	72,6	9,4%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	34,3	14,4	-21,6%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	4,8	4,9	-5,7%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	41,2	21,8	-8,5%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	55,7	27,7	2,2%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	10,9	13,9	31,4%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,9	1,9	-18,5%
Brecha respecto al País: 3 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

Lebu cumple el criterio que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que en el ámbito empresas es Muy Rezagado. La comuna ha experimentado mejorías en ambos indicadores, con tendencias positivas en la reducción de población con ingresos autónomos bajo el sueldo mínimo y con incrementos en el porcentaje de trabajadores con contratos.

⁷⁶ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

En el ámbito Personas Lebu tiene 3 de 6 indicadores del ámbito personas que presentan una brecha negativa respecto al valor del país y califica en “Rezagado”, y la tendencia en todos los indicadores de este ámbito es positiva en el periodo analizado.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Lebu para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R).

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Lebu es:

Tabla N° 91. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bío	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Lebu	MR	10	R	7	8,5

3.7.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla.

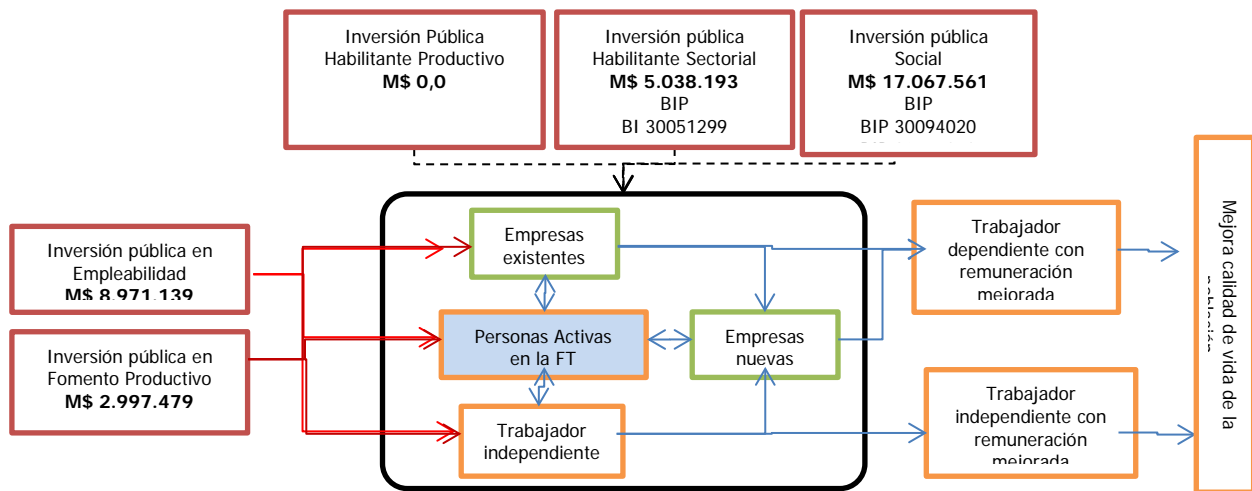
Tabla N° 92. Comuna Lebu: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 431,1	2013: 398,2	-8,2%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: -40,0	2013: -50,0	165,2%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 19,3	2013: 16,5	-13,2%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: -14,3	2013: .0,6	-69,3%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 134,1	2014: 132,3	-1,4%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 104,2	2012: 107,9	3,6%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 108,7	2012: 73,9	-32,0%

IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 98,3	2014: 100,0	1,5%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 95,6	2014: 98,4	2,6%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	---	---	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

Figura N° 28. Dinámica Productiva Comuna Lebu Asociada a la Inversión Pública Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)



En todo el periodo la inversión ejecutada en Lebu fue de M\$ 34.074.372 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo tuvo solo un proyecto relevante en los sectores productivos y tres en los sectores sociales, estos son:

Proyectos Relevantes Sectores Productivos:

Lebu	Reposición Muro y Explanada Caleta Pesquera Río Lebu BIP 30098817	Pesca	2.509.463	2013
	Comentario al RATE: Se recomienda etapa de ejecución del proyecto reposición muro y explanada caleta pesquera Río Lebu, ya que cumple con lo exigido en norma vigente. Conteniendo y confinando rellenos para la generación de explanada y frente de atraque para embarcaciones. En el sector borde río de la comuna de Lebu, ejecutando una intervención de 767 ml. de tablestacado y 12900 m2 de explanada.			
Lebu	Mejoramiento de Condiciones de Atraque de Rampa en Isla Mocha, BIP 30051299	Transporte	1.524.009	2008-2010
Comentario al RATE: El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.				

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

	Construcción del Parque del Carbón de Lebu BIP 30104140	Multisectorial	1.800.462	2013-2014
Lebu	<p>Comentario al RATE: Para la iniciativa de inversión construcción parque del carbón, Lebu, se reitera recomendación OT ya que: Fue presentada a financiamiento para la etapa de diseño, el cual fue ejecutado entre el año 2011 y 2012, este consideraba una superficie de 11.500m² en el área de la desembocadura del Río Lebu, con un presupuesto estimado en obras civiles de m\$ 496.100 que contemplaba instalación de faenas, obras de construcción (movimiento de tierra, pavimentación, pérgolas, mobiliario, estructuras), obras eléctricas, obras de riego, paisajismo y muros de contención. Instancia en la que no se adjuntó modelación de inundación como resultado de un tsunami. De acuerdo a esto, se solicita, ajustarse a la normativa vigente y concordar con lo recomendado en etapa de diseño de acuerdo a los requerimientos del sistema nacional de inversiones, ingresando proyecto completo (identificación y definición del problema, si este no es consecuente con lo ya recomendado para diseño, diagnóstico de la situación actual, identificación, definición y evaluación de alternativas, descripción detallada de la alternativa seleccionada, diseño definitivo, aprobado por el organismo respectivo, presupuesto detallado por partidas, costo de mantención, operación y administración del parque). De lo contrario debe reformularse y con ello justificar claramente el aumento de superficie a 45.700 m² y presupuesto a \$m1.616.080, y explicar la compra de terreno y construcción de muros de contención, entre otros, ya que la respuesta a RATE de diciembre de 2012 no es satisfactoria.</p>			
Lebu	Construcción del Servicio APR en Isla Mocha BIP 30094020	Agua Potable y Alcantarillado	917.900	2012-2013
	<p>Comentario al RATE: Se aprueba la reevaluación, por aumento de obras de un monto de \$ 18.706.080, correspondientes a 20 nuevos arranques domiciliarios para igual número de familias y a un arranque para el aeródromo.</p>			
Lebu	Reposición Escuela Especial Juan Sandoval Carrasco F-793, Lebu BIP 30066202	Educación (MedTec+Difer)	427.953	2012
	<p>Comentario al RATE: El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.</p>			
Lebu	Construcción del Paseo Costa Mar en Lebu BIP 30032790.	Transporte	1.426.734	2008
	<p>Comentario al RATE: El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.</p>			

Lebu, centro administrativo de la Provincia de Arauco, es una comuna de tamaño medio (26 mil habitantes), una de las dos más pequeñas de la Provincia de Arauco, con una densidad (47,2 Hab/Km²) mayor al promedio regional, donde predomina claramente la población urbana (88%). Su población ha crecido lentamente en la última década (0,4% anual), y en menor medida que la región en su conjunto, presenta muy altos niveles de pobreza (34%), mayores al promedio regional, pero con una tendencia decreciente. El capital humano de la comuna, medido en años de escolaridad, se acerca al promedio regional, observándose que el rendimiento de los escolares en general mejora en el periodo 2005-2010, en sintonía con la región. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Curanilahue, en dirección hacia la ruta que conecta con la capital regional. La disponibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado es amplia en la zona urbana, con coberturas de 100% y 98% respectivamente. En lo productivo, la comuna presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, y se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, Lebu ha recibido inversión productiva por M\$ 17.006.811, concentrada en empleabilidad (M\$ 8.971.139) y habilitante sectorial (M\$ 5.038.193), y en menor medida en fomento productivo (M\$ 2.997.479), con nula inversión en habilitante productivo. Los proyectos relevantes son la reposición del muro y explanada de la Caleta Pesquera Rio Lebu (2013) y el mejoramiento de las condiciones de atraque de la rampa en Isla Mocha (2008-2010). Esta última beneficia más a Tirúa, ya que por su localización estaría siendo punto para un desarrollo de restaurantes en la caleta de la isla. Los datos de la inversión privada aprobada (SEA) indican inversiones en el sector energía (Parque Eólico Lebu y Parque Eólico Lebu Sur, 2009-2014, MMUS\$ 639), lo que otorgaría a la comuna una posición relevante como sitio de energías renovables no convencionales. De concretarse estas inversiones, la comuna podría requerir cierta mano de obra calificada (técnicos eléctricos, mecánicos) para labores de mantenimiento, pero en todo caso no daría origen a contrataciones masivas dado el tipo de tecnología que utiliza esta industria. En lo social, la comuna ha invertido M\$ 17.067.561, en diversas iniciativas, siendo las relevantes la construcción del Parque del Carbón de Lebu (2013-2014), la construcción del Servicio APR en Isla Mocha 2012-2013, la reposición de la Escuela Especial Juan Sandoval Carrasco F-793 (2012) y la construcción del Paseo Costa Mar en Lebu (2008).

Los datos indicarían que el rezago de Lebu se relaciona a un perfil de comuna en transición respecto de sus vocaciones productivas: hay tendencia positiva en la acumulación de capital físico productivo, pero falta dinamismo en la creación de empresas, particularmente PYME. Al respecto, la comuna presenta la mayor volatilidad en la creación de nuevas empresas en la Provincia, teniendo en este aspecto una fragilidad mayor que, por ejemplo, Contulmo. En Lebu la nula inversión en habilitante productivo y la relativamente baja inversión en fomento productivo revelan falta de complementariedad de la inversión pública. En esta comuna el potencial que ha mostrado el sector privado (por ejemplo, ERNC), sugiere que la inversión pública en fomento productivo debiera reforzarse para que nuevos emprendimientos surjan y logren consolidarse, y se reduzca la variabilidad en la base empresarial (creación y destrucción de empresas).

Los resultados en recursos humanos son positivos, se observan tendencias hacia una población de mayor educación, particularmente con gran avance en educación superior, sin embargo en los últimos años surgen signos preocupantes, como la caída en las matriculas de enseñanza media para personas en la edad respectiva. Esto pudiera ser un fenómeno que se atribuya a los altos persistentes niveles de pobreza, sumado a el surgimiento de empleos con contrato (pero de bajos salarios), que representan una oportunidad para esta población. La alta inversión pública social en educación, que eleva los índices de escolaridad, no logra traducirse en mejores condiciones para que el capital humano capture los beneficios de la educación, que se reflejaría en empleos de mejor calidad o en mejores salarios.

3.8. Los Álamos: Estimación y Explicación del Rezago

3.8.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷⁷

⁷⁷ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

Tabla N° 93. Comuna Los Álamos: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		%Comuna Respecto País
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo. (Indicador cualitativo)	2011	60,5	37,1	-18,4%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	17,8	72,6	14,9%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	41,3	14,4	4,0%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	4,7	4,9	-21,5%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	49,8	21,8	1,2%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011	40,8	27,7	-11,4%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	11,0	13,9	84,5%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	2,3	1,9	-35,4%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

Los Álamos cumple el criterio que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que en el ámbito empresas es Muy Rezagado. La comuna ha experimentado mejoras interesantes en ambos indicadores, con tendencias positivas en la reducción de población con ingresos autónomos bajo el sueldo mínimo y con incrementos en el porcentaje de trabajadores con contratos.

En el ámbito Personas Los Álamos tiene 4 de 6 indicadores del ámbito personas que presentan una brecha negativa respecto al valor del país y califica en "Rezagado". No obstante, la tendencia en los indicadores de este ámbito es heterogénea en el periodo analizado: positiva en el caso de la población sin educación y retiro escolar (se reduce en ambos indicadores), y en educación superior (se incrementa). Mientras que presenta una tendencia negativa en el porcentaje de población en situación de pobreza, se incrementa la proporción de población con educación básica y se reduce la población con educación media, lo que se considera un retroceso en la estructura del capital humano de la población de la comuna respecto del país, y la región.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Lebu para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R).

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Los Álamos es:

Tabla N° 94. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bío Bío	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Los Álamos	MR	10	R	10	10

3.8.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

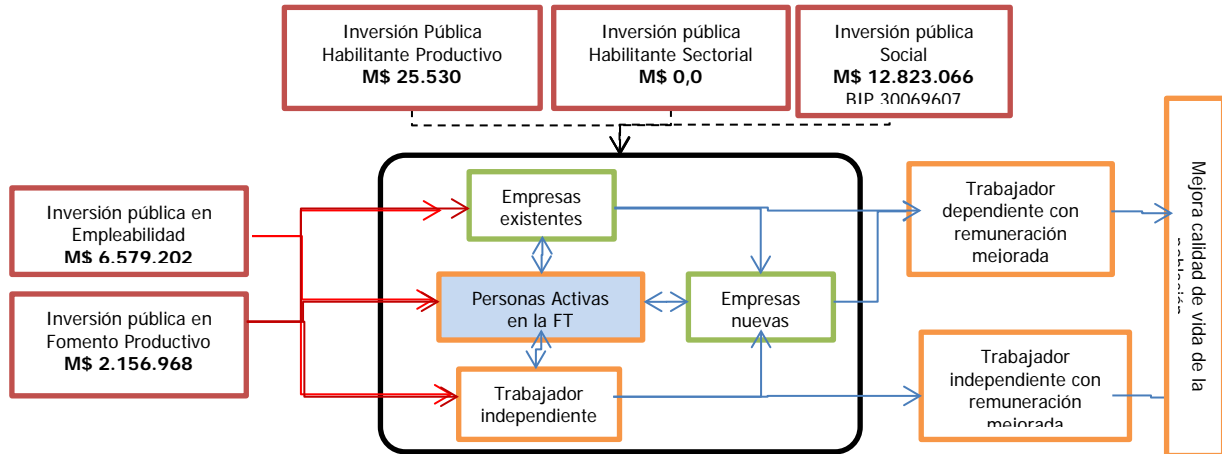
La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 95. Comuna Los Álamos: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Var. % periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3. Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 412,2	2013: 368,7	-10,3%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: -150	2013: 14,3	-33,8%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 18,3	2013: 10	-44,0%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 2,6	2013: 2,8	591,3%
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 124,1	2014: 116,4	-6,2%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 98,7	2012: 95,2	-3,5%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 70,6	2012: 72	2,0%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: 99,0	2014: 100,0	0,9%
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio alcantarillado	2007: 46,6	2014: 75,0	50,0%
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	---	---	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 29. Dinámica Productiva Comuna Los Álamos Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Los Álamos fue de M\$ 21.584.766 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo tuvo solo un proyecto relevante en los sectores productivos y tres en los sectores sociales, estos son:

Proyectos Relevantes Sectores Productivos:

- No tiene

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

Los Álamos	Reposición Centro De Salud Familiar Los Álamos BIP 30069607	Salud (Secundario)	2.455.583	2007-2013
	Comentario al RATE: El proyecto es respuesta al modelo de salud vinculado al programa GES y a la reforma de salud. A la vez, este proyecto del Consultorio General Rural de Los Álamos viene a dotar de mayor equidad a zonas del territorio regional con altos índices de pobreza y ruralidad.			

Los Álamos es una comuna de tamaño medio (23 mil habitantes), una de las dos más pequeñas de la Provincia de Arauco, con una densidad (38,8 Hab/Km²) menor al promedio regional, donde predomina claramente la población urbana (88%). Su población ha crecido en la última década mucho más que la propia región en su conjunto (1,54% anual), presenta los más altos niveles de pobreza de la Provincia (41%), muy superiores al promedio regional, y además con una tendencia creciente. El capital humano de la comuna, medido en años de escolaridad, se acerca al promedio regional, sin embargo, el rendimiento de los escolares en general no mejora en el periodo 2005-2010, a diferencia de la región. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Curanilahue, en dirección hacia la ruta que conecta con la capital regional. La disponibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado es amplia en la zona urbana, con coberturas de 100% y 75% respectivamente. En lo productivo, la comuna presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, y se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, Los Álamos ha recibido inversión productiva por M\$ 8.761.700, concentrada en empleabilidad (M\$ 6.579.202) y fomento productivo (M\$ 2.156.968), con bajísima inversión en habilitante productivo (M\$ 25.530) y nula en habilitante sectorial. Se observa falta de complementariedad entre el fomento productivo y la inversión habilitante productivo, lo que no generaría condiciones para que se aproveche la inversión que se realiza en las empresas. La inversión social acumulada alcanza a M\$ 12.823.066, con énfasis en educación media, aunque el proyecto más relevante fue la reposición del Centro de Salud Familiar Los Álamos (2007-2013).

En Los Álamos los indicadores de permisos de edificación y tasa de creación de empresas muestran la debilidad de la comuna en este ámbito. En particular, la evolución de este último presenta gran variabilidad, por lo que se considera que en el neto las empresas creadas en un año no logran sobrevivir. Esta característica imprime a la comuna una fragilidad importante en su tejido empresarial, y resta potencia especialmente a la inversión en fomento productivo, e indirectamente a la inversión en empleabilidad a mediano plazo. En lo social, el avance más significativo en el periodo 2007-2014 fue el incremento sustantivo de la cobertura de alcantarillado, pasando de 46,6% a 75,0%, el mayor avance en la provincia en esta materia.

Acorde lo anterior, el rezago de Los Álamos es una mezcla de factores económicos y de condiciones de sus recursos humanos. Por un lado, se observan tendencias muy positivas en cuanto a la formación de capital humano, disminuye la población sin educación y con baja educación (básica), y se incrementa la población con educación superior. Los altos niveles de pobreza son una carga pesada para la comuna, y los signos son de aumento. Esto último se contrapone a la tendencia positiva en la capacidad para generar ingresos autónomos suficientes. La debilidad latente está en que si bien han mejorado las oportunidades de empleos con contratos, la población joven ha tendido al abandono de la educación media, situación que a futuro tenderá a mantener los niveles de pobreza o de vulnerabilidad.

3.9. Tirúa: Estimación y Explicación del Rezago

3.9.1. Estimación Nivel de Rezago: Indicadores Trazadores del Rezago

El cálculo del nivel de rezago se hizo sobre la base de los siguientes indicadores estimados, que se agrupan en los ámbitos Empresas y Personas:⁷⁸

Tabla N° 96. Comuna Tirúa: Estimación Indicadores Trazadores de Rezago y Brechas Respecto País

Indicadores	Año Base	Estimación		Tendencia en el periodo
		Comuna	País	
Ámbito Empresas				
IDE1. Porcentaje anual de la población del territorio con Ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo. (Indicador cualitativo)	2011	64,5	37,1	-26,1%
IDE2. Porcentaje anual de trabajadores con contrato respecto al total de la fuerza laboral del territorio.	2013	12,2	72,6	332,2%
Brecha respecto al País: 2 de 2 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Empresas: Muy Rezagado				
Ámbito Personas				
IDP1. Porcentaje de población bajo umbral pobreza y extrema pobreza.	2011	34,3	14,4	-33,9%
IDP2.1 Nivel de Escolaridad por nivel: Sin educación.	2011	13,5	4,9	34,0%
IDP2.2 Nivel de Escolaridad con nivel: Básica.	2011	57,2	21,8	-20,3%
IDP2.3 Nivel de Escolaridad con nivel: Media.	2011		27,7	17,4%
IDP2.4 Nivel de Escolaridad con nivel: Superior (Técnica y Universitaria)	2011	7,4	13,9	20,4%
IDP3. Porcentaje de estudiantes que, habiendo comenzado el periodo escolar, se retiran de éste durante el mismo año, sin finalizar el grado.	2011	1,5	1,9	-49,3%
Brecha respecto al País: 4 de 6 indicadores con brecha negativa superior a -20% respecto promedio Nacional Nivel de Rezago Ámbito Personas: Rezagado				

Tirúa cumple el criterio que todos sus indicadores del ámbito empresas (dos de dos) están bajo el 20% respecto del promedio nacional, por lo que en el ámbito empresas es Muy Rezagado. La comuna ha experimentado mejorías muy interesantes en ambos indicadores, con tendencias positivas en la reducción de población con ingresos autónomos bajo el sueldo mínimo y muy significativo en el caso del porcentaje de trabajadores con contratos.

En el ámbito Personas Tirúa tiene 4 de 6 indicadores del ámbito personas que presentan una brecha negativa respecto al valor del país y califica en "Rezagado". No obstante, la tendencia en los indicadores de este ámbito es heterogénea en el periodo analizado: positiva en el caso de la población en situación de pobreza, educación básica y retiro escolar (se reduce en los tres indicadores), y en educación superior (se incrementa). Mientras que presenta una tendencia negativa en el caso de la población sin educación, que se incrementa, lo que se considera un retroceso en la estructura del capital humano de la población de la comuna respecto del país, y la región.

⁷⁸ En el Anexo N° 6 se presentan las series de indicadores estimados.

De acuerdo a las estimaciones de los niveles de rezago por ámbito se determinó el nivel de rezago global de la comuna de Tirúa para lo cual se aplica la valoración del 10 para el ámbito empresas y 7 para el ámbito personas ya que su nivel es Rezagado (R).

La valoración global del rezago corresponde a la suma ponderada de los dos ámbitos, donde cada uno es ponderado en 50%. El cálculo de la valoración global del rezago para Tirúa es:

Tabla N° 97. Valoración Nivel de Rezago Global

Región del Bío Bío	Ámbito Empresas		Ámbito Personas		Valoración Nivel de rezago global
Tirúa	MR	10	R	10	10

3.9.2. Análisis del Nivel de rezago Estimado: Indicadores Trazadores de Capacidad y Evolución de la Inversión

La estimación de los indicadores de capacidades y su evolución se muestra en la siguiente tabla:

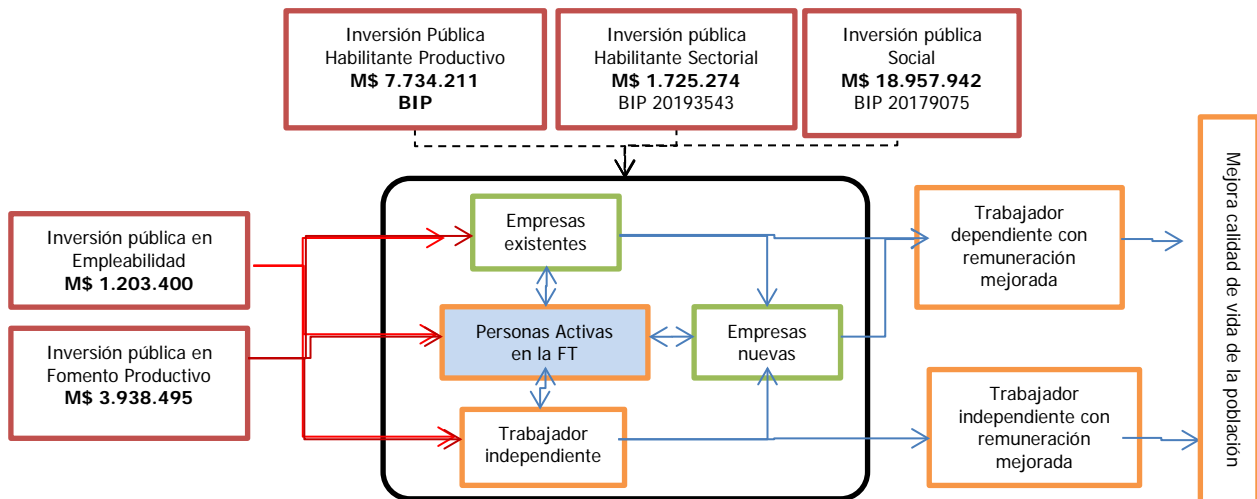
Tabla N° 98. Comuna Tirúa: Evolución Indicadores de Capacidad

Indicadores Trazadores de Capacidades	Estimación		Tendencia en el periodo
	Inicio	Termino	
Ámbito Empresas			
IDE3.Promedio anual de inversión pública en Fomento Productivo por unidad productiva formal.	2010: 1.785,9	2013: 1.703,2	-3,8%
IDE5 Porcentaje anual de nuevos permisos otorgados en el territorio para la edificación de plantas, fábricas y similares.	2004: 100	2013: -100	-80,0%
IDE6 Porcentaje anual de unidades productivas formales asociadas a explotación RRNN respecto al total de unidades productivas formales del territorio.	2005: 26,1	2013: 21,8	-16,4%
IDE7 Tasa anual de creación de nuevas unidades productivas formales pequeñas y medianas (tamaño medido por ventas).	2006: 0	2013: 2,1	n.a.
Ámbito Gestión Pública Privada			
IDG4. Promedio de inversión pública y privada en capacitación laboral por trabajador considerando el total de la fuerza de trabajo del territorio.	2010: 47,1	2014: 46,2	-2,0%
Ámbito Personas			
IDP6.1 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Básica	2007: 106,1	2012: 106,2	0,1%
IDP 6.2 Porcentaje de la población en edad oficial matriculada en Educación Media	2007: 33,9	2012: 33,7	-0,6%
IDP6.1 Cobertura anual de servicios básicos en el territorio agua potable	2007: s.i.	2014: s.i.	Sin datos
IDP6.2 Cobertura anual de servicios básicos en el	2007: s.i.	2014: s.i.	Sin datos

territorio alcantarillado			
Ámbito Infraestructura			
IDIF3. Densidad anual red vial en el territorio (Km habilitados / Km2)	---	---	Sin datos

A continuación se presenta esquemáticamente la asociación entre la inversión ejecutada en la comuna en el periodo 2004 al 2014, en base a la relación de causalidad que se definió para la dinámica productiva de los territorios rurales.

**Figura N° 30. Dinámica Productiva Comuna Tirúa Asociada a la Inversión Pública
Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)**



En todo el periodo la inversión ejecutada en Tirúa fue de M\$ 33.559.322 y se distribuyó en los distintos tipos de inversión según se muestra en la figura anterior. Respecto a inversión en el sector productivo tuvo solo un proyecto relevante en los sectores productivos y tres en los sectores sociales, estos son:

Proyectos Relevantes Sectores Productivos:

Tirúa	Reposición de Espigones Rio Tirúa BIP 20193543	Pesca	1.130.742	2011
	Comentario al RATE: Reconstrucción sismo 2010.			
Tirúa	Mejoramiento Camino Costero S: Tirúa - Limite Regional BIP 20193543	Transporte	7.078.809	2011-2014
	Comentario al RATE: sin comentarios			

Proyectos Relevantes Sectores Sociales:

Tirúa	Reposición Internado C 90 BIP20179075	Educación ByM	941.275	2004 - 2010
Comentario al RATE: El SNI aprueba la continuidad de esta iniciativa de inversión.				

Tirúa es una comuna pequeña (10 mil habitantes) con una baja densidad (16,6 Hab/Km²) menor al promedio regional, donde predomina ampliamente la población rural (74%). Es una de las dos comunas más aisladas de la Provincia y del país. Su población ha crecido lentamente en la última

década (0,3% anual), y en menor medida que la región en su conjunto, presenta altos niveles de pobreza (34%), mayores al promedio regional, pero con una fuerte tendencia decreciente. El capital humano de la comuna presenta una brecha importante respecto de la región, no obstante, el rendimiento de los escolares en general mejora en el periodo 2005-2010, en sintonía con la región. La localización geográfica de la provincia de Arauco, en el sector sur poniente de la región, y de la comuna, en el extremo sur de la Provincia, y la infraestructura vial disponible determina que las vinculaciones de la comuna ocurran, en primer orden hacia Lebu y luego hacia Curanilahue, en dirección hacia la ruta que conecta con la capital regional. En lo productivo, la comuna presenta una tasa de creación de empresas menor al promedio nacional, y se concentra en unidades productivas micro y pequeñas con bajos niveles de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, Tirúa ha recibido inversión productiva por M\$ 14.601.380, concentrada en habilitante productivo (M\$ 7.734.211, principalmente caminos) y fomento productivo (M\$ 3.938.495), le sigue la inversión en habilitante sectorial (M\$ 1.725.274, reposición de espigones Río Tirúa) y empleabilidad (M\$ 1.203.400). La inversión pública en habilitante productivo y habilitante sectorial para el perfil productivo de la comuna resulta coherente. La inversión social es cuantiosa para la comuna y alcanza los M\$ 18.957.942, básicamente en educación (reposición Internado C 90, 2004 - 2010).

Tirúa es una comuna donde se observa creación de empresas, pero con periodos sin cambios. En esta comuna la inversión pública en fomento productivo ha sido parcialmente consistente con la dinámica productiva de la comuna, basada en comercio, actividades agrícolas y hoteles y restaurantes. La apuesta a futuro de la comuna está en el turismo, que principalmente es receptivo de mochileros extranjeros y de veraneantes provenientes de Concepción a los lagos de la zona. Fortaleciendo esta apuesta, un reciente proyecto postulado al SNI (Diagnóstico Plan de Desarrollo Turístico, 2014) reforzaría este enfoque, y así en el futuro focalizar de mejor modo las inversiones en el sector turismo.

En Tirúa la inversión pública social en 2004-2014 es relativamente baja para la comuna (14% de la inversión total). Los indicadores de calidad del recurso humano de la comuna han empeorado en los últimos años, después de una trayectoria de mejora. En particular, el nivel de escolaridad se ha deteriorado entre 2009 y 2011, aumentando significativamente el porcentaje de personas sin educación y disminuyendo aquellas con educación superior. Este cambio podría estar asociado a los procesos de inmigración y radicación de población indígena que se ha instalado en zonas rurales de la comuna, carentes de servicios. En este contexto, inversiones como el internado es apropiada, pero podría resultar insuficiente para la nueva realidad poblacional de la comuna.

El rezago en Tirúa, como resultado de desarrollo, se relaciona más al ámbito de las personas (recursos humanos) que al ámbito empresas. Se observa mayor capacidad para generar ingresos autónomos suficientes y más empleos con contratos formales. En contraste, la pobreza ha caído, pero ha crecido de manera importante (tendencia) las personas sin educación, y se ha incrementado en abandono escolar. Similar a Los Álamos, los altos niveles de pobreza existentes y mejores perspectivas de trabajo, parecieran jugar en contra del desarrollo futuro, estimulando a la población más joven a interrumpir sus estudios, con los efectos negativos que ello tiene a futuro.

Finalmente se presenta un análisis global de la inversión de la región del Bío Bío en base al indicador de inversión per cápita que compara la inversión por persona en las comunas rezagadas versus el resto de comunas de la región. Este indicador nos permite testear la hipótesis de que "en las comunas rezagadas se ha invertido permanente menos que el resto de comunas", o dicho de otra forma, que "la inversión se concentra en los territorios más poblados o territorios urbanos".

Tabla N° 99. Región del Bío Bío: Inversión Per cápita Comunas Rezagadas vs. Resto de Comunas

Región del Bío Bío	Población	Inv. Servicios Productivos	Inv. Servicios Sociales	Inversión Per Cápita SP	Inversión Per Cápita SS
Resto de Comunas	1.927.582	653.330.747	821.511.166	339	426
Comunas Rezagadas	172.912	105.635.897	137.474.743	611	795

Se observa que en la región del Bío Bío la inversión per cápita en las comunas rezagadas es mayor que la inversión pre cápita del Resto de Comunas en los servicios productivos y sociales. En la región del Bío Bío tampoco se confirma la hipótesis de mayor concentración de la inversión pública en las áreas urbanas.

En la tabla siguiente se presenta el resultado del indicador de inversión per cápita para las tres regiones en su conjunto. Se concluye que la tendencia es muy similar en las regiones de Coquimbo y Maule, con mayor per cápita de los dos servicios, y preferentemente mayor en servicios productivos. En cambio, en la región del Bío Bío, si bien el per cápita de las comunas rezagada es mayor en ambos servicios, el per cápita de los servicios sociales es mayor que el de los servicios productivos. Esto indica que en esta región existen otros criterios para asignar los recursos en las comunas de su territorio rezagado.

Comparativamente entre regiones, se concluye que en las regiones de Coquimbo y Maule las comunas rezagadas tienen mayor fortaleza para capturar recursos del sector productivo que del sector social, en cambio en la región del Bío Bío su fortaleza mayor está en la captura de recursos del sector social.

Tabla N° 100. Tres Regiones: Inversión Per cápita Comunas Rezagadas vs. Resto de Comunas

	Región de Coquimbo		Región del Maule		Región del Bío Bío	
	Inversión Per Cápita SP	Inversión Per Cápita SS	Inversión Per Cápita SP	Inversión Per Cápita SS	Inversión Per Cápita SP	Inversión Per Cápita SS
Resto de Comunas (RC)	295	537	443	547	339	426
Comunas Rezagadas (CR)	508	630	1.003	632	611	795
%aumento CR versus RC	72,2%	17,3%	126,4%	15,5%	80,2%	86,6%

En resumen, el análisis de la evolución de la inversión para el periodo 2004 - 2014 para estas regiones y sus territorios rezagados indica que el rezago persiste en estos territorios pero no principalmente por falta de volumen de inversión. Podrían existir otras razones que hacen que el rezago se mantenga a pesar de realizar inversiones en estos territorios, como por ejemplo la calidad de los servicios que se están entregando con la infraestructura existente (o nueva), o bien que no se ejecuta la inversión con la complementariedad de otras inversiones o acciones que se necesitan.

Especial mención hacemos del rezago social en las comunas analizadas que dependen mucho de la calidad del capital humano que se mide por la escolaridad de la fuerza de trabajo, en general esta es baja y se ha mantenido baja en las comunas estudiadas, o sea los niños y jóvenes se retiran tempranamente de la escuela o liceo, esto no se soluciona con más infraestructura, sino creando incentivos para que estos niños y jóvenes permanezcan en la escuela o liceo.

La representación espacial del rezago, a partir de los indicadores de desarrollo estimados, se presenta en la siguiente figura:

Figura N° 31. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Rezago estimado e Inversión Pública Acumulada

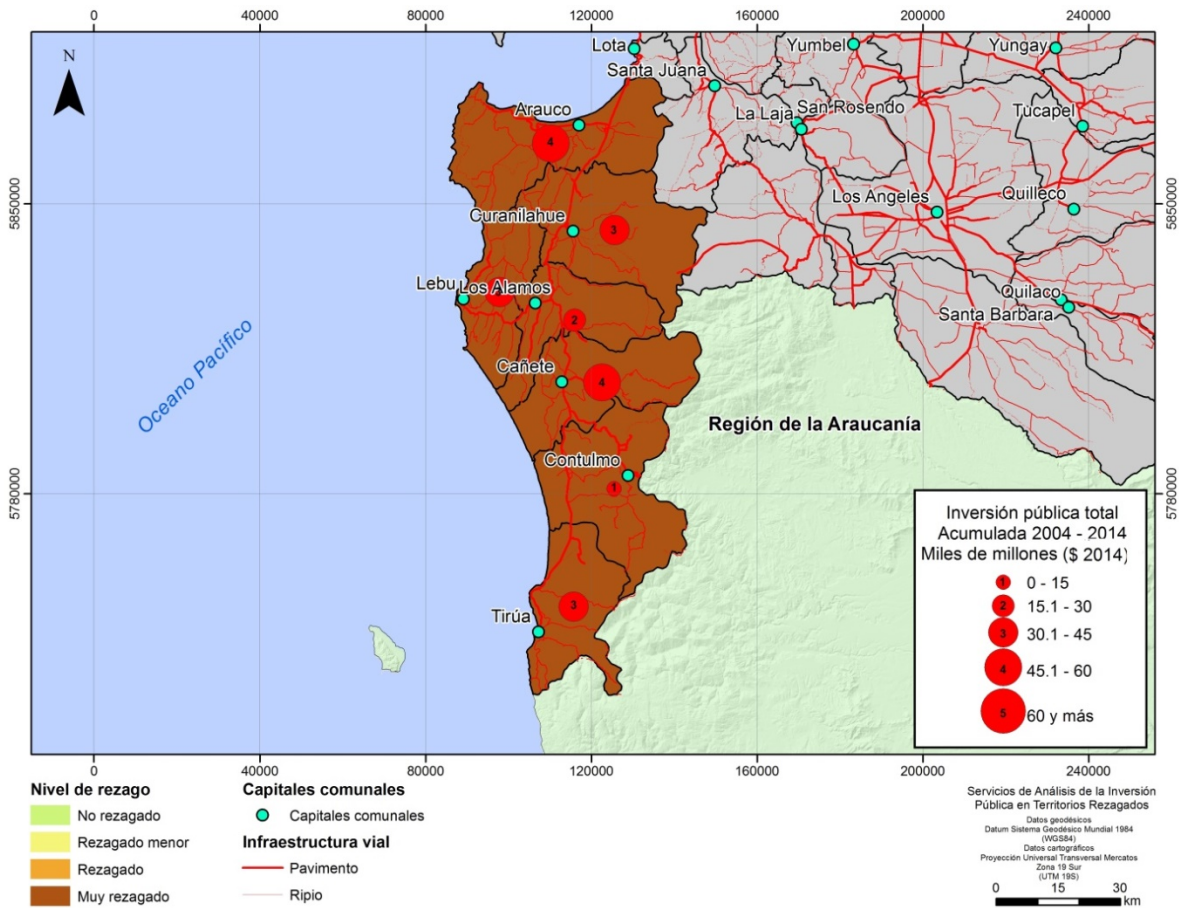
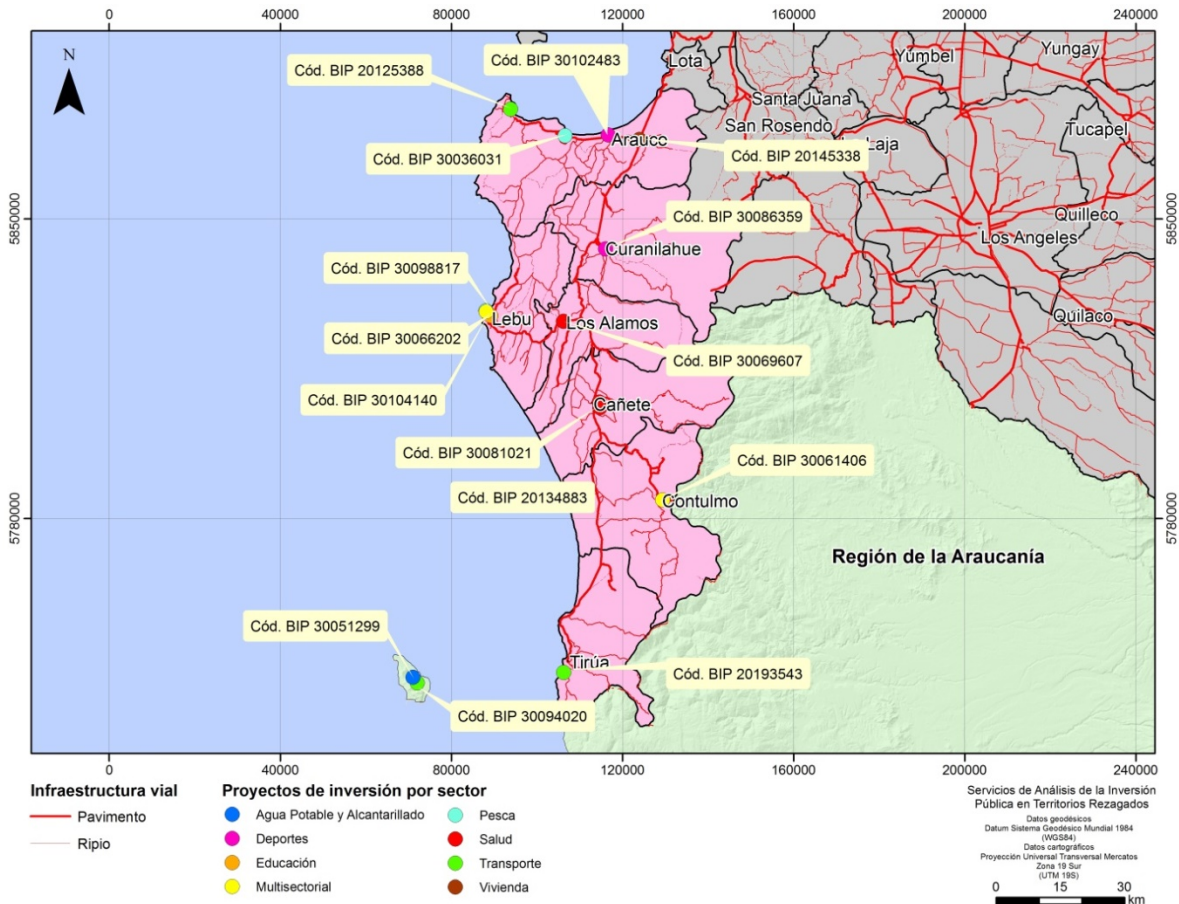


Figura N° 32. Territorio Rezagado Región del Bío Bío: Proyectos relevantes

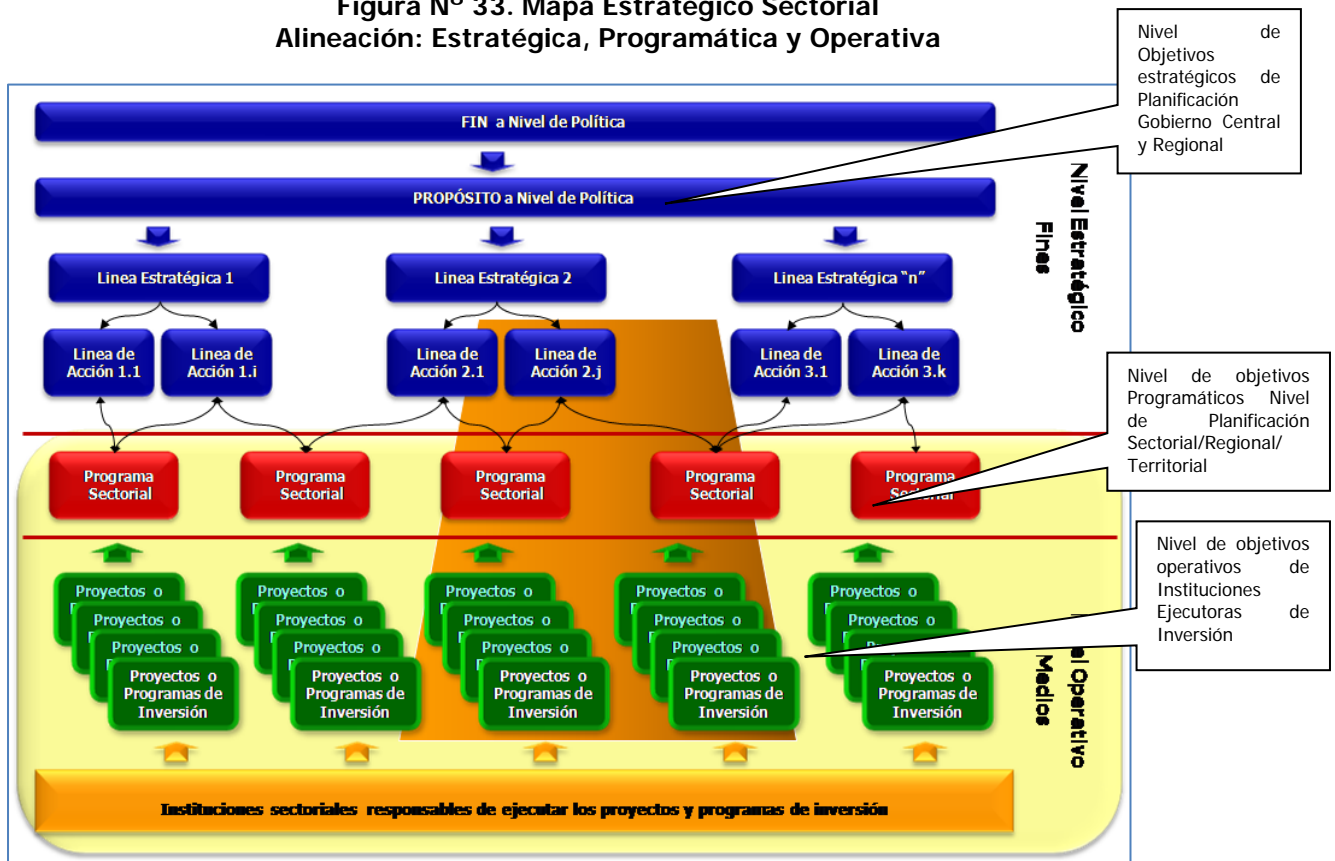


Nota: Las etiquetas en el mapa corresponden a los códigos BIP de los proyectos relevantes asociados a las Figuras N° 27, 28, 29 y 30.

V. CONTEXTO ESTRATEGICO Y DE GESTIÓN PÚBLICA: PLANES DE DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES REZAGADOS

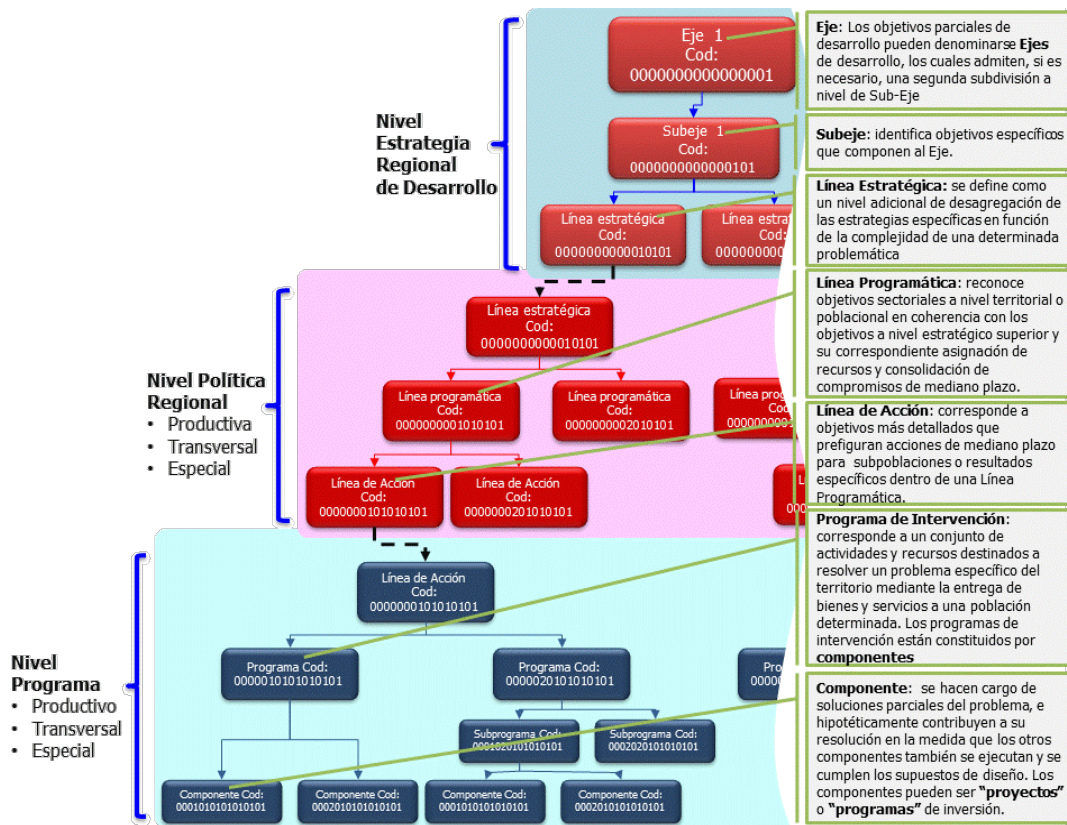
De acuerdo al marco conceptual propuesto por la consultora⁷⁹ el diseño de los Planes de Desarrollo en territorios rurales rezagados de una región, deberían ser parte de la alineación de objetivos de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), de los Lineamientos Estratégicos Sectoriales a nivel regional y de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS), y de la consecuente planificación y gestión de la inversión pública tanto sectorial como regional de modo que exista la real posibilidad de que se asignen recursos sectoriales y regionales a estos territorios para ejecutar los proyectos o programas o actividades, priorizadas en dichos planes. En las figuras siguientes se muestran esquemáticamente los Mapas Estratégicos Sectoriales y Regionales donde se visualiza este tipo de integración entre la planificación estratégica y la gestión y ejecución de los recursos de inversión públicos en los territorios.

**Figura N° 33. Mapa Estratégico Sectorial
Alineación: Estratégica, Programática y Operativa**



⁷⁹ Capítulo II Enfoque Conceptual y Metodológico de Territorios Rezagados, Punto 2.5.

**Figura N° 34. Mapa Estratégico Regional
Alineación: Estratégico y Programático**



Fuente: elaboración propia

Se destaca una diferencia de máxima importancia entre el mapa estratégico sectorial y regional, esto se refiere a que el mapa sectorial es completo, es decir, los sectores manejan los tres niveles de decisión: estratégico, programático y operativo, es decir, tienen la capacidad institucional, técnica y los recursos propios necesarios para planificar, priorizar y ejecutar la inversión requerida para cumplir lo planificado. En cambio, el Gobierno Regional tiene la capacidad institucional (mandato) para planificar y dispone de recursos propios (FNFR) pero no de total libre disponibilidad para ejecutar la inversión requerida para cumplir lo planificado. Es claro que para ejecutar la inversión la región depende de los servicios sectoriales y los municipios.

En estas condiciones, los Gobiernos Regionales están de alguna manera obligados a buscar que los objetivos de su planificación regional y sectorial se alineen. Esto requiere que los Gobiernos Regionales desarrollen una gestión importante de implementación de la EDR a nivel territorial en coordinación con los servicios regionales y los municipios. Dicho de otra manera, los Gobiernos Regionales deben hacer un esfuerzo importante de planificación programática territorial, tal que las planificaciones estratégicas de los sectores en su dimensión regional consideren objetivos complementarios a los contenidos en las Estrategias Regionales de Desarrollo, y lo mismo debe ocurrir a nivel local respecto a los PLADECO y Planes de Desarrollo Territoriales. En definitiva, la alineación de objetivos estratégicos, programáticos y operativos de las estrategias regionales y locales o territoriales, deben buscar la alineación con la gestión de los servicios sectoriales regionales que son finalmente las que principalmente llevan a cabo proyectos y programas de inversión en los territorios.

Esta es una tarea compleja ya que en el modelo de gestión pública del país predomina la toma de decisiones sectoriales centralizadas, es así como los servicios públicos encargados de ejecutar la inversión sectorial y producir los bienes y servicios en los territorios, tienen metas que cumplir fijadas por nivel de central que dejan muy poco espacio a los Gobiernos Regionales o Municipios para influir en las decisiones de asignación de recursos y forma de entrega de los bienes y servicios producidos.

En este marco institucional es donde debe ejecutarse el Programa de Gestión de Territorios Rezagados, por tanto, para su ejecución depende principalmente de los recursos⁸⁰ y capacidad de ejecución de los servicios sectoriales, por tanto, estará sujeto a las mismas complejidades de coordinación y alineación que se han señalado anteriormente para la ejecución de la ERD.

Para investigar con mayor profundidad la situación que se ha explicado, a continuación se identifica el modelo de gestión pública que existe en el país que permita visualizar, por una parte, como se produce en este modelo la bajada estratégica sectorial desde el nivel central a las regiones para ejecutar las inversiones priorizadas y producir finalmente los bienes y servicios que se entrega a la población y, por otra parte, visualizar como el nivel operativo sectorial a nivel regional se cruza con la planificación estratégica de las regiones. Este modelo de gestión se aplicará a la realidad de las tres regiones donde se ubican los territorios rezagados pilotos.

1. Modelo de Gestión Pública

El concepto de modelo de gestión pública,⁸¹ o modelo de agregación de valor público,⁸² es una mutación de una eficaz noción de la gestión privada: el “modelo de negocio”.⁸³ En términos simples se trata del conjunto de definiciones clave que es necesario visualizar desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado), y lo llevará a sus clientes, usuarios y stakeholders de carácter político y estratégico. Estas definiciones claves son de carácter estratégico y de implementación, y se refieren a:

- a) la definición de su propuesta de valor
- b) sus objetivos públicos
- c) su oferta de servicios
- d) la estrategia de alianzas público-privadas
- e) los procesos y funciones de apoyo y soporte, y
- f) la organización que adoptará para proveer los servicios.

Este importante concepto de “agregación de valor público” se convierte así en un principio organizativo con un nuevo foco de carácter más de “finalidad o resultados”, de modo que los funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio que se entrega, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor y no al restringido cumplimiento de la norma propio de la visión más estrechamente burocrática de las organizaciones.

El diagrama siguiente presenta esquemáticamente el ciclo de operación completo del modelo de gestión pública, como un proceso retroalimentado en que se comienza por la formulación de

⁸⁰ Se entiende que también se destinarán recursos regionales (FNDR) y que el Programa de Gestión de Territorios Rezagados tiene asociado el Fondo de Convergencia que se orienta a financiar iniciativas de inversión que se identifiquen en los Planes Estratégicos de los Territorios Rezagados pero igualmente la ejecución de estos planes dependerá en buena medida de los recursos sectoriales y de su capacidad de ejecución de los Servicios Sectoriales a nivel regional.

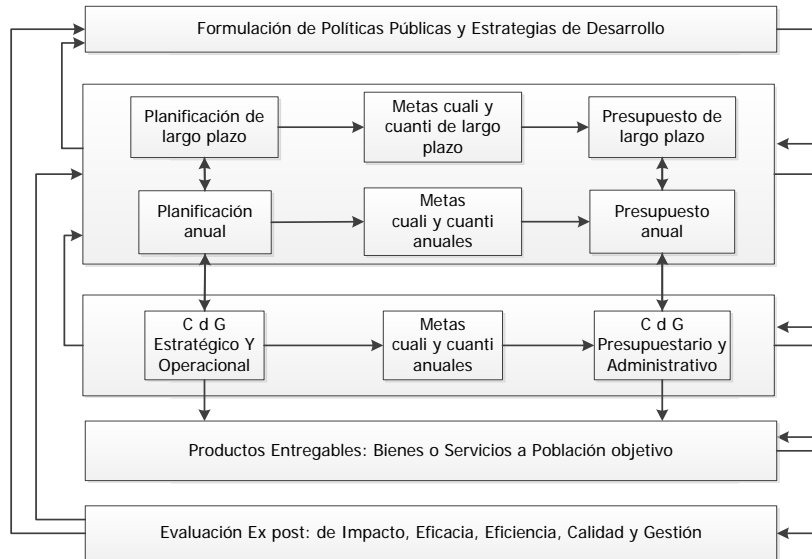
⁸¹ Modelos de gestión pública: implicancias para la Planificación, evaluación y control de gestión del Estado, 2010. Mario Waissbluth, Universidad de Chile.

⁸² M. Moore, M. Harvard (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

⁸³ “Business Model Generation”, A. Osterwalder e Y. Pigneur (2010), John Wiley & Sons Inc.

políticas públicas y estrategias (o Planes) de Desarrollo de largo plazo, se continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional, presupuestaria, y una administrativa, de probidad y transparencia. Finalmente, este ciclo se cierra con una evaluación ex post que retroalimenta todo el ciclo.

Figura N° 35. Ciclo de Operación del Modelo de Gestión Pública



Fuente: Adaptación de (Waissbluth 2010)

Una fuente frecuente de confusiones en la discusión pública es acerca de a quién le corresponde ejercer los diferentes roles en este ciclo de operación. Esto se produce al ser el aparato gubernamental una compleja malla de instituciones, ministerios y servicios sectoriales, y de instituciones superiores de carácter transversal, como los Ministerios Políticos, Hacienda, o la Contraloría, que intervienen en el conjunto del aparato de Estado. Sin embargo, al menos en teoría, la forma que un organismo público, del nivel que sea, opere con accountability, eficiencia y calidad de gestión, es que realice internamente las funciones de planificación, control de gestión -en todas sus vertientes- y evaluación ex post. No es concebible una buena gestión sin estas funciones desarrolladas internamente.

Por otra parte, cabe señalar que en Chile las instituciones que participan en el modelo de gestión pública que diferencian en instituciones públicas que tienen un mandato de diseño y evaluación de políticas y estrategias (o Planes) de Desarrollo, que corresponden a los Ministerios Políticos y Sectoriales (más Gobiernos Regionales) y, las instituciones de ejecución de políticas que corresponden a los Servicios Públicos como responsables finales de producir los bienes y servicios que el sector público entrega a la población.

Considerando lo anterior, el diseño del modelo de gestión pública en Chile debe ser necesariamente "recursivo", considerando además que el grado de centralización o descentralización de estas funciones constituye otra esencia del modelo de agregación de valor público, como se observa en el diagrama siguiente.

Figura N° 36. Ciclo de Operación Recursiva del Modelo de Gestión Pública: Sector Público Chile⁸⁴

Fuente: Elaboración Propia

⁸⁴ En Anexo N° 11 se presenta para cada instrumento de planificación su fundamento legal, descripción de sus contenidos principales.

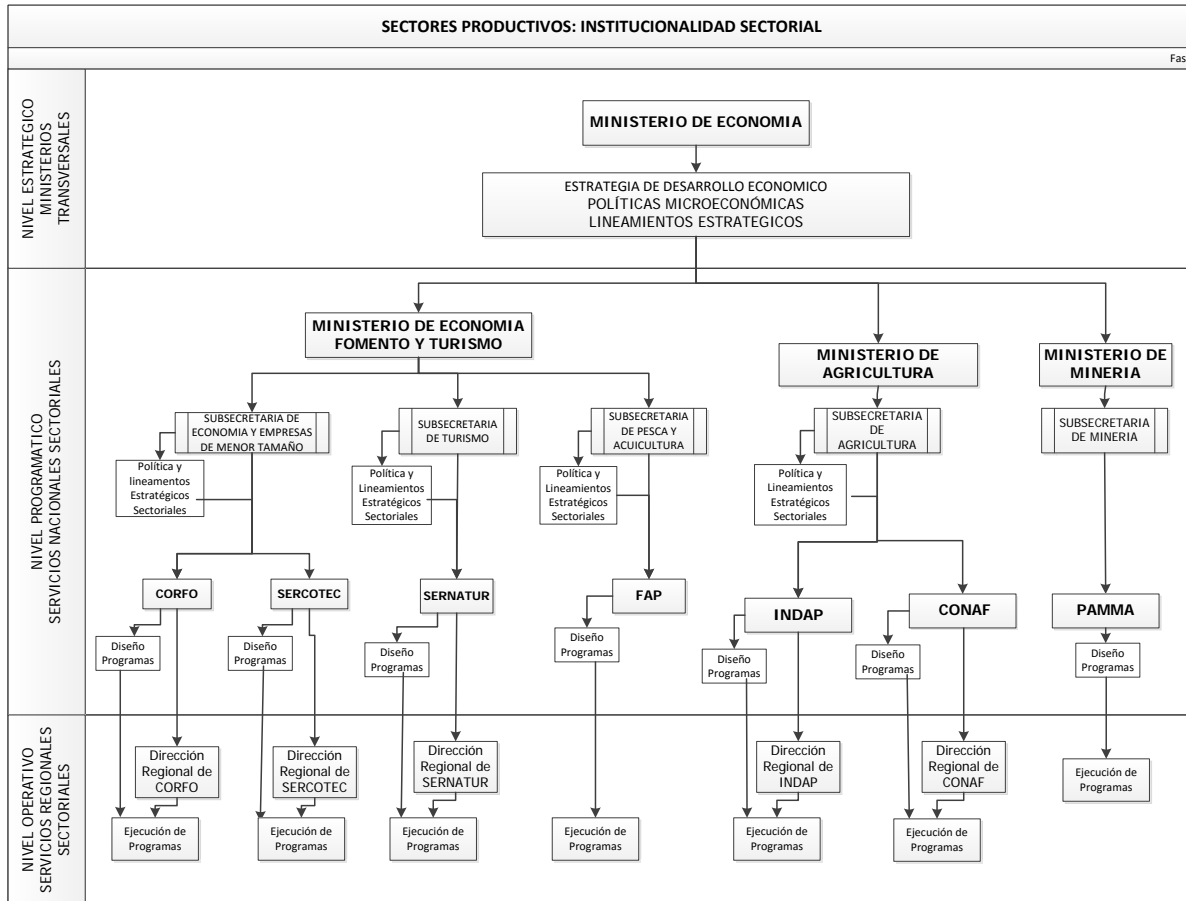
La formulación de políticas públicas y estrategias (o planes) de desarrollo (primer nivel del ciclo de gestión de la figura anterior), corresponde a ministerios políticos (SEGPRES) e Intersectoriales (MIDECO, MDS y MOP). Estos ministerios tienen como mandato diseñar y entregar políticas y estrategias (o planes) de desarrollo macro (nacionales y subnacionales) e Intersectoriales: social, productivo e Infraestructura, a los ministerios sectoriales relacionados. En particular, la SEGPRES tiene la responsabilidad de formular e implementar los Planes de Gobierno que son un referente para todos los ministerios intersectoriales y sectoriales.

Siguiendo con la secuencia, el Ministerio de Desarrollo Social diseña la política y estrategia (o plan) global Social del país que es referente para todos los ministros del sector social, el Ministerio de Economía diseña las políticas y estrategias (o planes) de desarrollo para el sector productivo, que es referente para todos los ministerios del sector productivo. Los ministerios sectoriales, tienen como mandato diseñar las políticas y estrategias (o planes) de desarrollo sectoriales, que pasan a ser referente para los servicios públicos relacionados para elaborar su planificación estratégica institucional que oriente a los servicios a nivel regional para la producción y entrega de bienes y servicios a los beneficiarios o clientes o usuarios.

Por su parte, los Gobiernos Regionales tienen como mandato diseñar las políticas y estrategias (o planes) de desarrollo de la región, que se deben considerar como referentes para planificación de la inversión de los servicios a nivel regional. Por último los Municipios formulan sus propias estrategias (o planes) de desarrollo para su territorio que debería ser un input para las políticas y estrategias regionales, pero en la realidad no existen procesos para que esto ocurra y por tanto, estos instrumentos se diseñan e implementan en forma independiente. Se destaca el caso de los PLADECOS, que son instrumentos de planificación del territorio de cada comuna, pero en general los municipios no los consideran propios, expresan "vienen unos consultores contratado por la SUBDERE que hacen mucha copia de lo que existe (incluso de PLADECOS anteriores) preguntan algunas cosas y elaboran el Plan sin hacer actividades de consulta a la población".

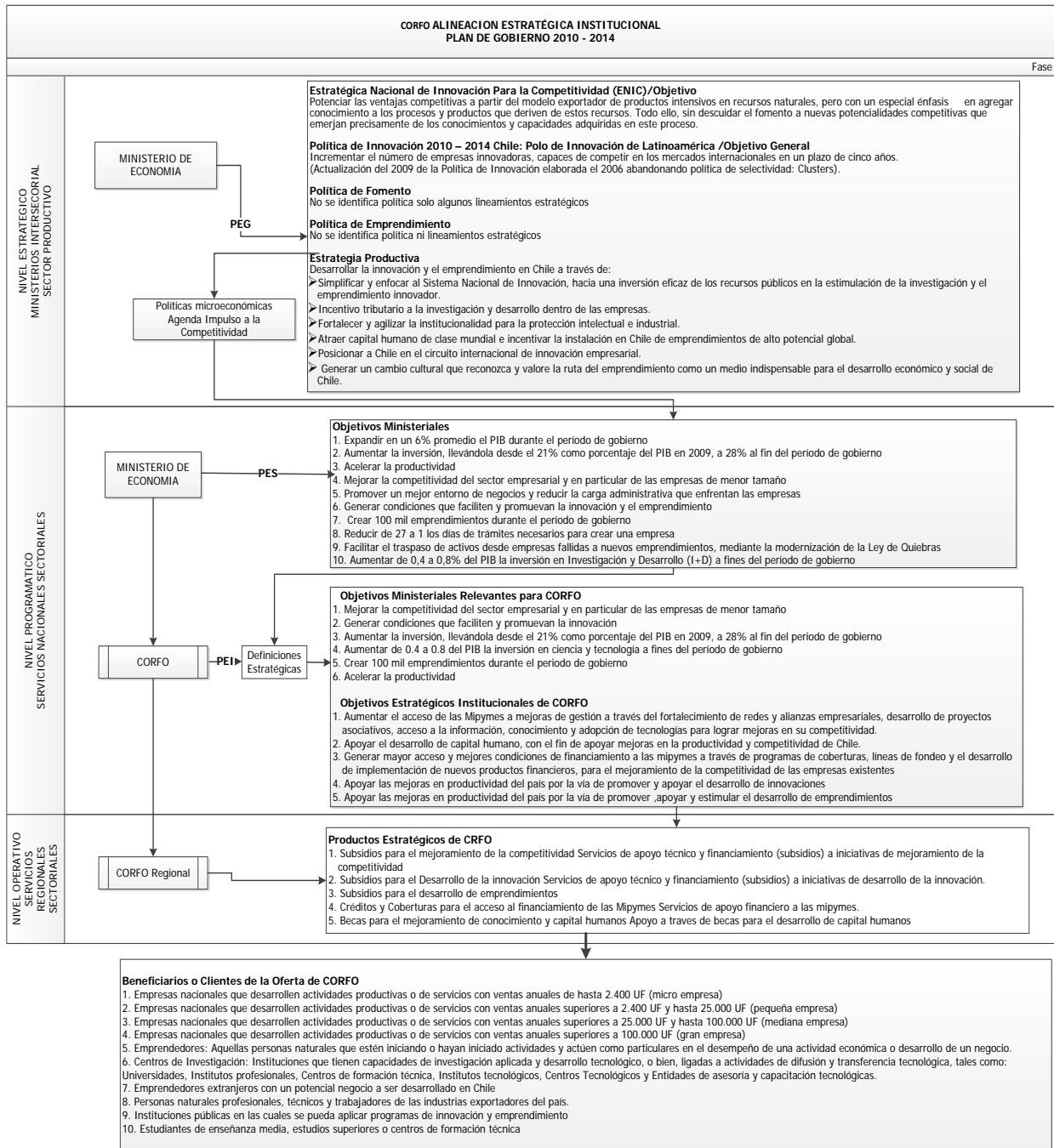
A continuación se presenta la institucionalidad del sector productivo donde el Ministerio de Economía es el ministerio Intersectorial que los encabeza desde el punto de vistas estratégico.

Figura N° 37. Mapa Institucional Sectores Productivos



Siguiendo el Modelo de Gestión Pública presentado anteriormente, a continuación se presenta el Mapa Estratégico de dos Servicios Productivos: CORFO y SERCOTEC, que se alinean con el Ministerio de Economía y que llegan con una oferta programática importante a nivel de las regiones. Cabe señalar que el Ministerio de Economía no dispone de un Plan de Desarrollo Nacional sino que sus lineamientos estratégicos surgen de los Planes de Gobierno, es decir Planes que tienen una duración de 4 años. A continuación se presentan el alineamiento de estos servicios considerando el periodo de Gobierno pasado 2010 - 2014 y el actual 2014 - 2018.

**Figura N° 38. Mapa Estratégico Sectorial
Ministerio de Economía – CORFO 2010 – 2014**



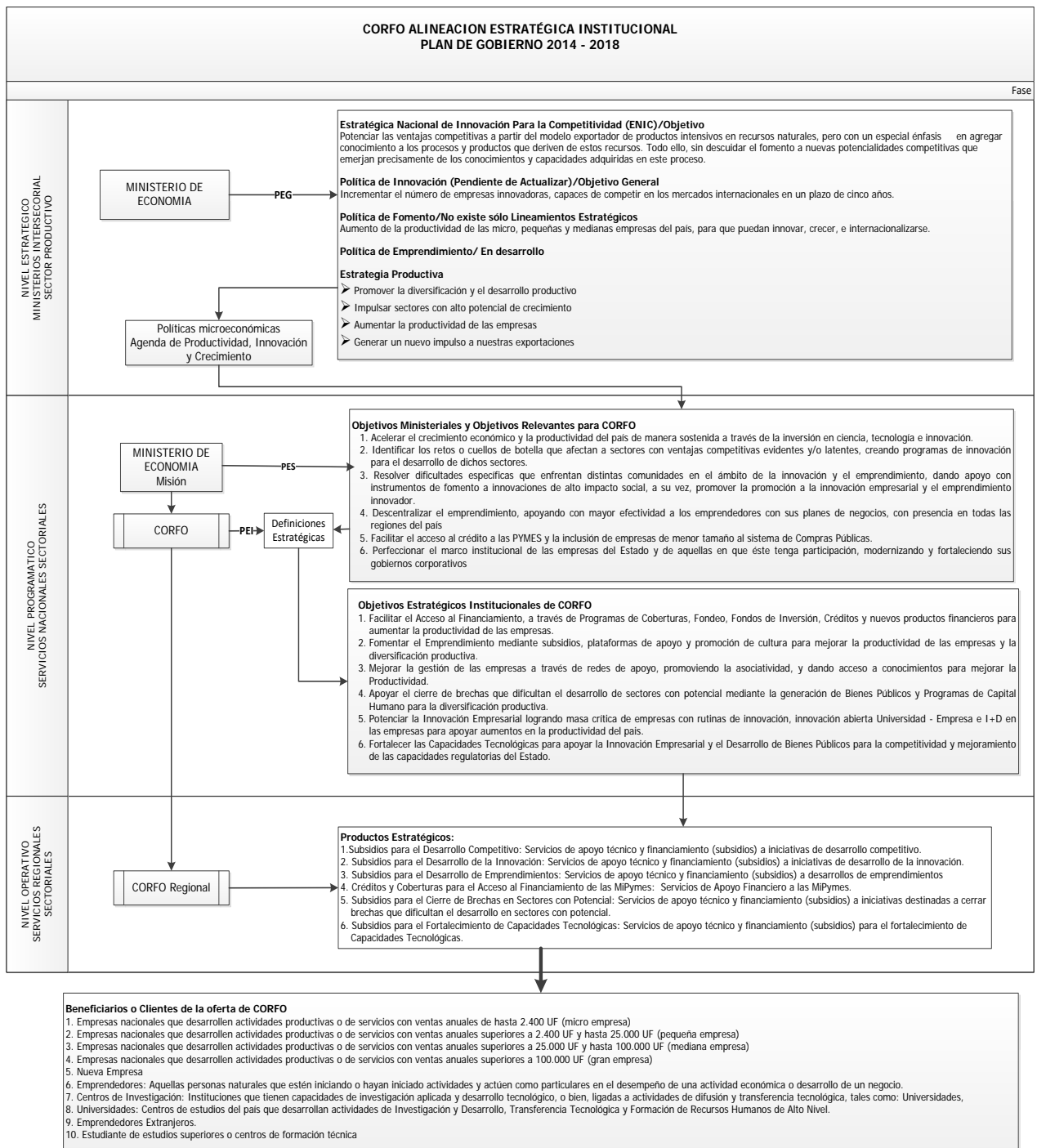
Fuente: Elaboración Propia

Notas: PEG: Plan Estratégico de Gobierno

PES: Plan Estratégico Sectorial

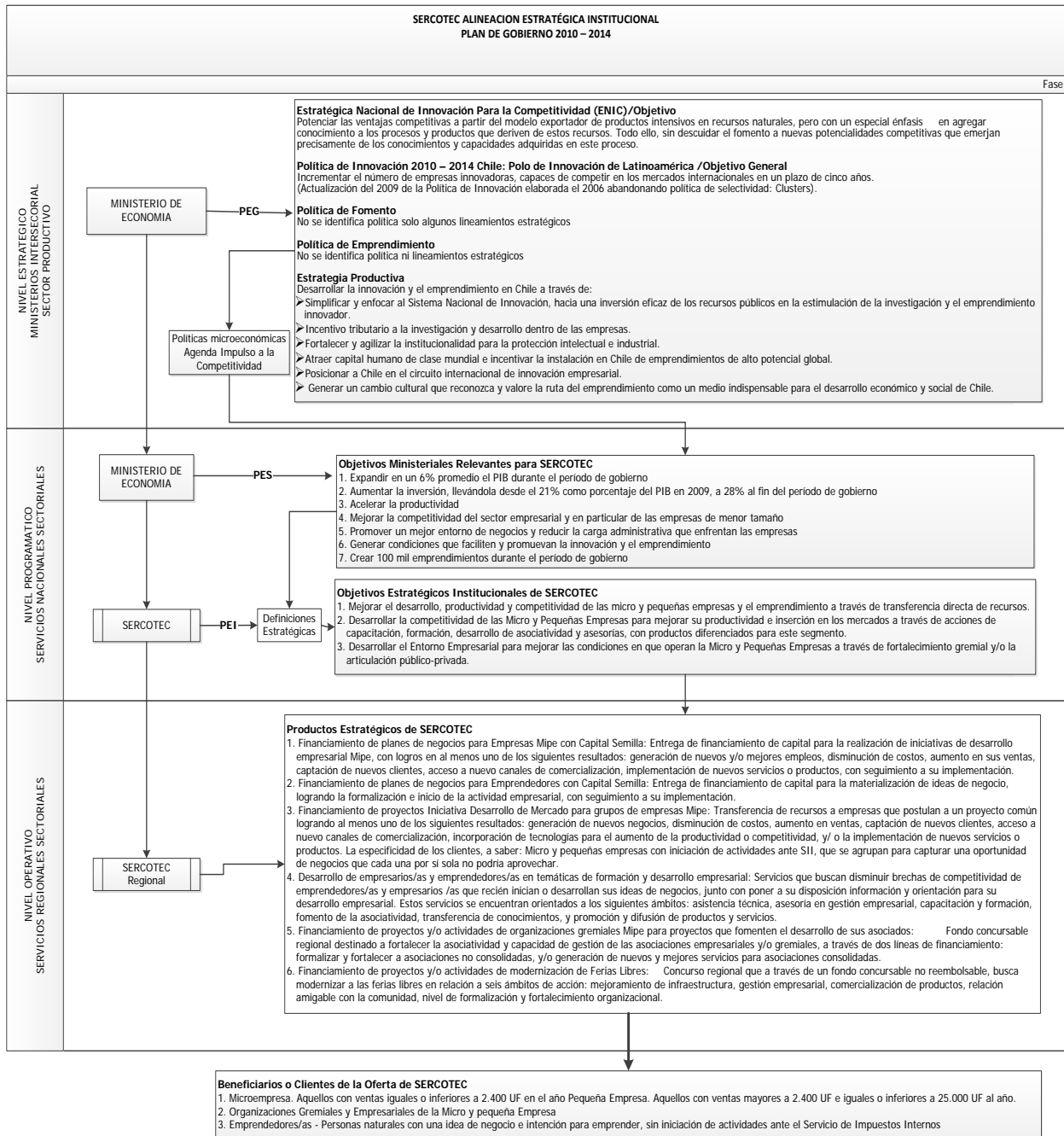
PEI: Plan Estratégico Institucional

**Figura N° 39. Mapa Estratégico Sectorial
Ministerio de Economía – CORFO 2014 – 2018**



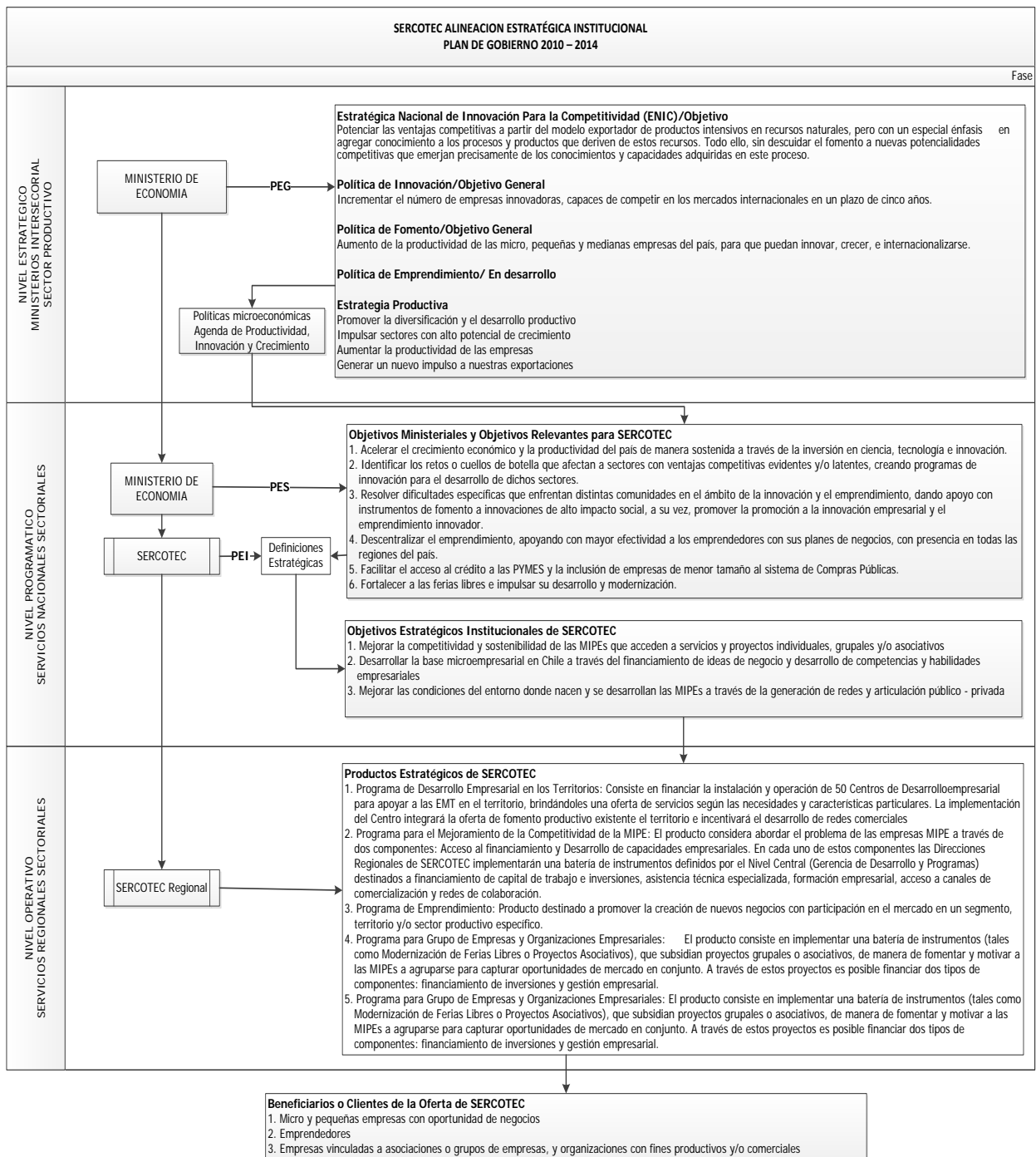
Fuente: Elaboración Propia
 Notas: PEG: Plan Estratégico de Gobierno
 PES: Plan Estratégico Sectorial
 PEI: Plan Estratégico Institucional

Figura N° 40. Mapa Estratégico Sectorial Ministerio de Economía – SERCOTEC 2010 - 2014



Fuente: Elaboración Propia
 Notas: PEG: Plan Estratégico de Gobierno
 PES: Plan Estratégico Sectorial
 PEI: Plan Estratégico Institucional

**Figura N° 41. Mapa Estratégico Sectorial
Ministerio de Economía – SERCOTEC 2014 – 2018**



Fuente: Elaboración Propia

Notas: PEG: Plan Estratégico de Gobierno

PES: Plan Estratégico Sectorial

PEI: Plan Estratégico Institucional

En el Anexo N° 10 se puede revisar la Alineación Estratégica Institucional de todos los Servicios relevantes asociados al Ministerio de Economía, de los Servicios ejecutores de Infraestructura donde el MOP es el referente y de las tres Regiones IV, VII y VIII.

En el nivel operativo (nivel inferior) de los mapas estratégicos sectoriales presentados, corresponde a la expresión regional de los servicios sectoriales centrales, es en este nivel donde se gestiona y decide la asignación de la inversión sectorial para la región y por tanto los bienes o servicios que se producirán y a quiénes serán los beneficiarios.

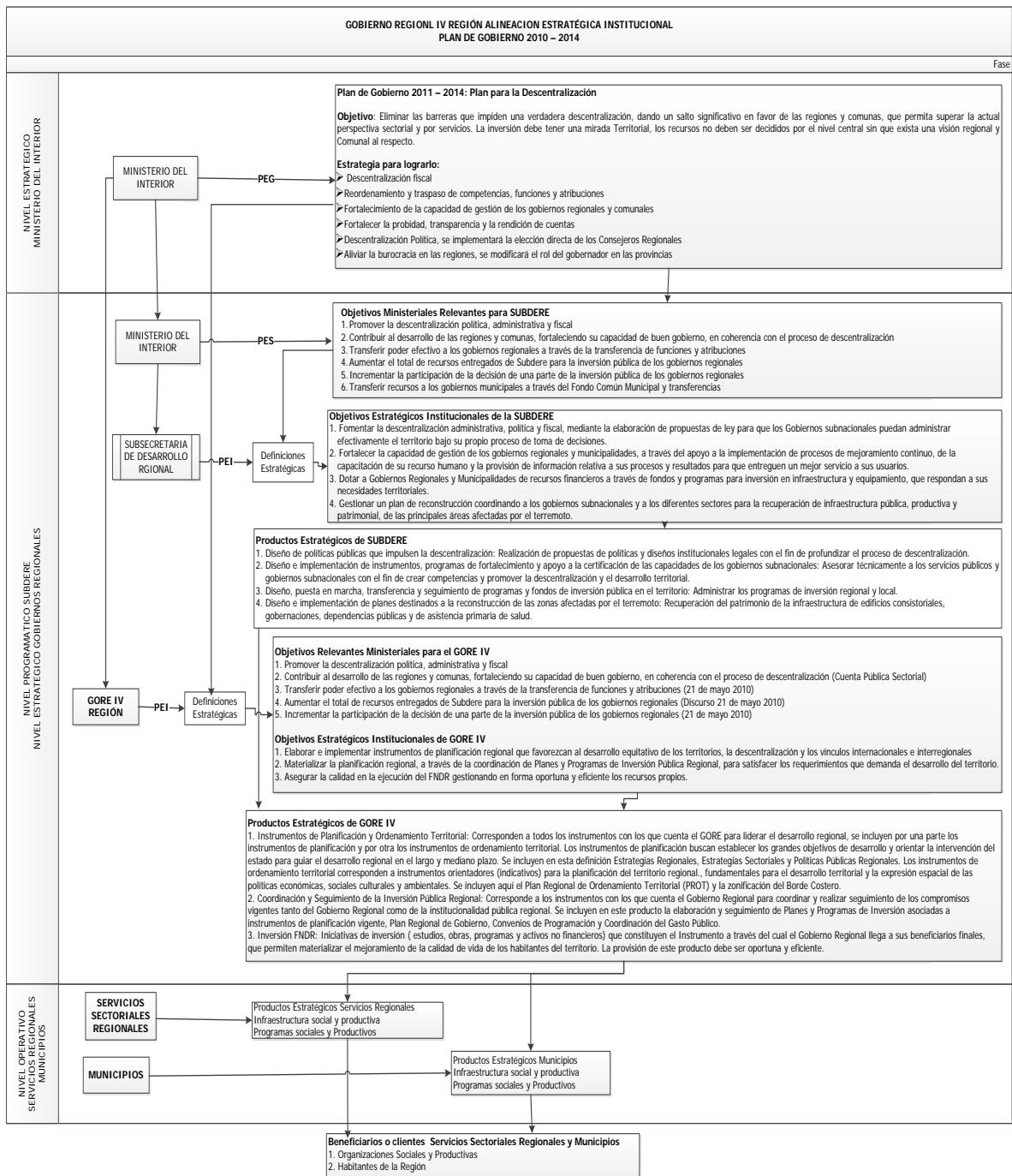
En este nivel regional de los servicios sectoriales es donde se cruzan los lineamientos estratégicos sectoriales centrales y los lineamientos estratégicos regionales expresados en las Estrategias Regionales de Desarrollo, y son estos servicios del nivel regional los que deben decidir cómo responder a estos lineamientos estratégicos y en consecuencia, cómo planificar la inversión a ejecutar en la región. Es decir, aquí está el nudo crítico de decisión para lograr o no la alineación entre lo sectorial y lo regional. En este sentido lo que se observa en las regiones es que no existe un proceso definido al respecto, en general son conversaciones entre el Intendente y las Seremias correspondientes.

Lo anterior indica que la posibilidad de influir en las prioridades que bajan del nivel central, generalmente expresadas en metas de productos, es muy baja o nula ya que el cumplimiento de estas metas está asociado a evaluaciones de gestión del nivel central que, por lo general, llevan asociadas incentivos monetarios importantes.

La Estrategia Regional de Desarrollo es formulada por el Gobierno Regional correspondiente, organismos que se relacionan estratégicamente con el Ministerio de Interior. Como ejemplo se presenta a continuación el Mapa Estratégico del GORE IV Región considerando el periodo de gobierno 2010 – 2014 y 2014 – 2018.⁸⁵

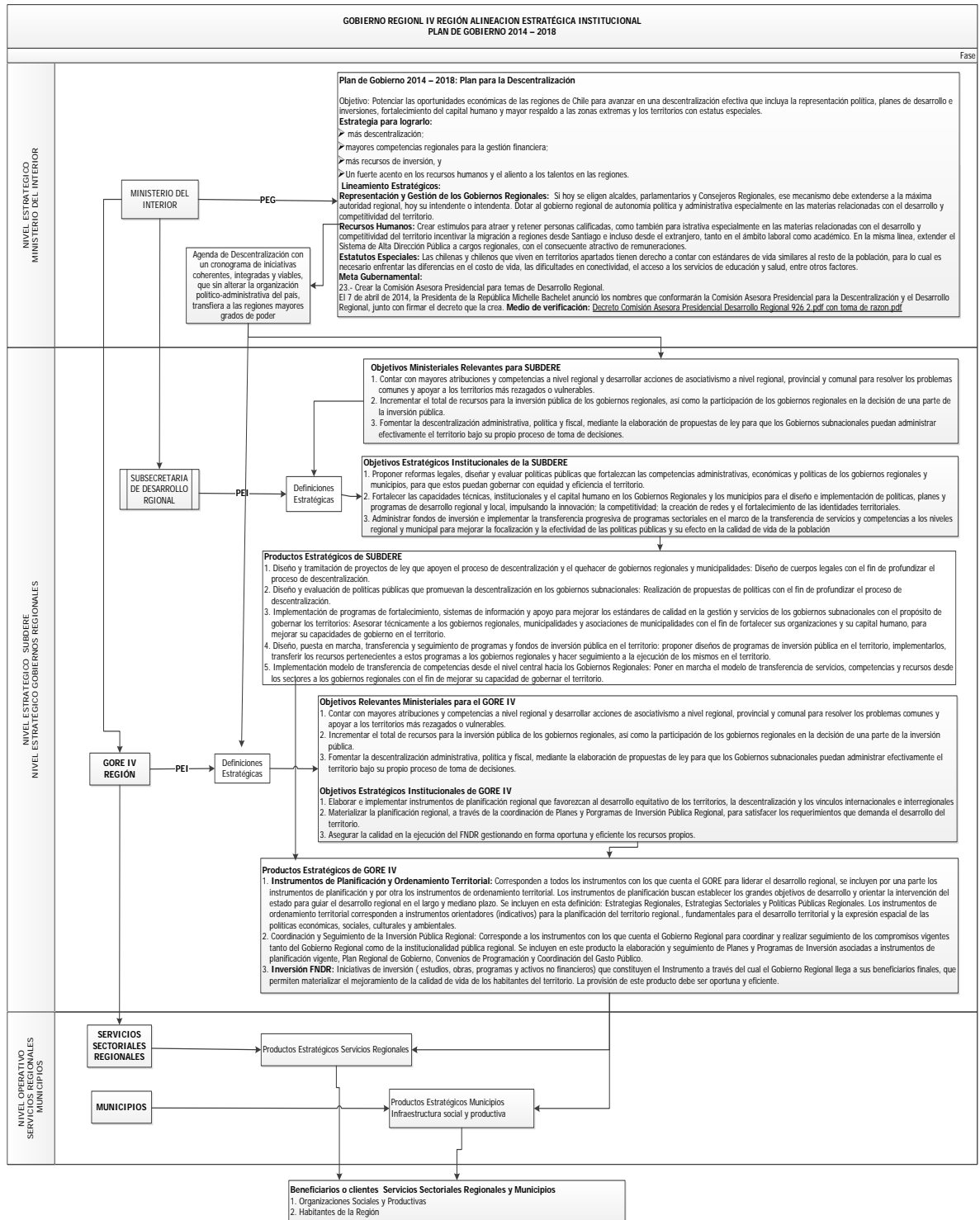
⁸⁵ Ver en Anexo N° xx los mapas estratégicos de GORE VII Región y GORE VIII Región para los periodos de Gobierno 2010 – 2014 y 2014 - 2018

**Figura N° 42. Mapa Estratégico Regional
Ministerio de Interior – Gobierno Regional IV Región 2010 – 2014**



Fuente: Elaboración Propia
 Notas: PEG: Plan Estratégico de Gobierno
 PES: Plan Estratégico Sectorial
 PEI: Plan Estratégico Institucional

Figura N° 43. Mapa Estratégico Sectorial
Ministerio de Interior – Gobierno Regional IV Región 2014 – 2018



Fuente: Elaboración Propia

Notas: PEG: Plan Estratégico de Gobierno

PE: Plan Estratégico Sectorial

PEI: Plan Estratégico Institucional

En el nivel operativo (nivel inferior) de la baja estratégica institucional del GORE es donde se puede visualizar el nudo crítico de coordinación que debe producirse para lograr influir en las prioridades e inversión de los servicios sectoriales regionales que permita producir los bienes o servicios que le interesan al GORE. Este nivel se aprecia que están los servicios sectoriales que producen los bienes y servicios para el territorio y a este nivel también llega el GORE con la EDR y un líneas de acción que se despenden de la ERD elaborada, pero que debe influir en los mismo productos que generan los servicios sectoriales, los que están a la vez bajo otras líneas de acción que bajan del nivel central del Servicio (Mapas de CORFO y SERCOTEC). Por su arte, los Servicios a nivel central deben responder a lineamientos estratégicos del Ministerio intersectorial que en el ejemplo es el Ministerio de Economía que por su parte está bajo los lineamientos estratégicos y metas que emanan del Plan de Gobierno. Se puede entender que en este contexto, será solo casualidad que los objetivos de desarrollo de un territorio rezagado de la Región IV se alineen de abajo hacia arriba con la secuencia de lineamientos estratégicos que bajan desde el Plan de Gobierno por el ministerio correspondiente y los servicios sectoriales correspondientes en su expresión regional que es el responsable de ejecutar la inversión y generar los bienes y servicios que requiere la población del territorio rezagado en cuestión.

Habiendo analizado como ocurren los procesos de planificación estratégica y su proceso de inversión asociado, a continuación se investigará como ha sido la gestión de los instrumentos estratégicos en el periodo 2010 - 2014 y cuáles han sido los resultados de estos procesos en las regiones donde se ubican los territorios rezagados pilotos.

2. Alineación de Instrumentos de Planificación: Nivel Nacional, Regional y Local

El análisis que se presenta a continuación tiene una mirada: Nacional y Regional, focalizando el análisis en cada caso en los siguientes elementos:

Mirada Nacional con tres niveles institucionales:

1. Presidencia, revisando los grandes lineamientos y políticas transversales contenidas en los Programas de Gobierno;
2. Ministerios, las principales políticas sectoriales y,
3. Servicios Nacionales, los instrumentos para la implementación de los objetivos ministeriales.

Mirada Regional con espacio de análisis:

- Alineamiento, coherencia y complementariedad entre instrumentos de política pública para cada región en estudio incluidos los Planes de Desarrollo a nivel de Comunas y,
- Coherencia y complementariedad entre las iniciativas de inversión, y las políticas y planificación de los territorios rezagados por región.

2.1. Mirada Nacional: Nivel Presidencia, Ministerios, Servicios Nacionales

Los instrumentos examinados en este capítulo presentan grandes lineamientos que establecen inversiones estratégicas a nivel país con sus respectivas manifestaciones sectoriales, sin bien es cierto, se verifica un grado no menor de alineamiento en términos discursivos, es posible observar una "falta de planificación programática", con líneas de acción más directamente vinculados a planes, proyectos y/o programas de inversión concretos en los niveles regional, provincial, comunal. En este sentido, destacan de manera positiva algunos instrumentos sectoriales, con diagnósticos que incorporan elementos más propios de los territorios, por ejemplo, Programa Zona de Rezago y su respectiva manifestación regional y el Plan Arauco 2012 para el caso de la región del Bío Bío.

Figura N° 44. Mapa Estratégico Nivel Nacional



2.1.1. Presidencia: Lineamientos y Políticas Transversales Sector Social y Productivo

Para el periodo 2010 – 2014: el Programa de Gobierno abordó un conjunto amplio de ejes en materia de política pública que es posible resumir en lo siguiente: por un lado, abordó los desafíos de la reconstrucción por efectos del terremoto de febrero 2010, específicamente la necesidad de recuperar la red productiva vial, y la recuperación en infraestructura respecto de viviendas, educación y salud. Por otro, abordó la necesidad de dar un nuevo impulso al desarrollo productivo, a la empleabilidad y a la inserción laboral, poniendo especial énfasis a la utilización eficiente de programas e instrumentos del Estado. Por último, en materia de educación; se enfocó en el mejoramiento de la calidad, a fortalecer la educación intercultural y a dar prioridad a la creación de liceos de excelencia; en materia de pobreza, plantea la necesidad de erradicar la pobreza extrema y de dar conectividad a zonas más aisladas y, en materia de salud se propone ampliación y mejoramiento a nivel de infraestructura.

Cabe destacar que en el Plan de Gobierno para el periodo 2010 – 2014, es posible observar un buen nivel de coherencia con los principales temas abordados en los instrumentos de planificación a nivel regional, en este sentido, se recogen los principales temas tratados en las estrategias de desarrollo para la región elaboradas en los años 2000 y 2008, esto se manifiesta en el Plan de Gobierno Regional, con objetivos específicos para la Región del Bío Bío en materia de infraestructura, empleabilidad, emprendimiento, innovación, educación, pobreza y salud.

Para el periodo 2014 – 2018, el Programa de Gobierno aborda una cantidad abundante de materias relacionadas con las llamadas reformas de fondo, el programa económico de gobierno, el sistema de protección social, derechos ciudadanos y un capítulo, de especial interés para las regiones y territorio. Respecto a los Lineamientos Estratégicos en Productividad, Innovación y Crecimiento, el programa se propone restablecer y potenciar la política de clústers, basada en una fuerte cooperación y diálogo entre el ámbito público y el privado. Dichos clústers deben ser definidos en función de la vocación productiva de cada región. Programa de apoyo al mejoramiento de la gestión y la productividad de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) y facilitar el acceso a servicios de

apoyo y financiamiento CORFO canalizará recursos más significativos hacia entidades financieras que trabajen con Mypes.

El programa incorpora un eje de especial interés para el desarrollo regional, es el llamado “Descentralización, Territorio y Desarrollo”. El punto de partida que utiliza el Programa para abordar la descentralización como un eje o lineamiento estratégico son las llamadas “desigualdades territoriales”, materializadas como señala el documento, en la gran concentración de toma de decisiones en Santiago y en la desigualdad de oportunidades dependiendo del lugar donde nacen y residen las personas. En este contexto, el Programa plantea una línea conductora entre los siguientes compromisos: (a) creación de una agenda de descentralización, con importante aumento de autonomía política y administrativa de las regiones, incluye elección de intendente por voto popular; (b) apoyo a la gestión de los gobiernos regionales; (c) coherencia entre instrumentos de planificación e inversión local y regional y; (d) articulación de la institucionalidad pública para el desarrollo.

Descentralización: Representación y Gestión de los Gobiernos Regionales:

Para enfrentar la desigualdad territorial el Programa se compromete a implementar una Agenda de Descentralización que incluya la representación política, cada región debe elegir a su intendente, el compromiso consiste en dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa, especialmente en materias relacionadas al desarrollo y competitividad del territorio, esto según lo establece el Programa, con la finalidad de promover la inclusión social y económica de los habitantes.

Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Regionales:

Para hacer más eficiente la agenda de descentralización, el programa se compromete a apoyar y fortalecer la gestión de los gobiernos regionales, especialmente se compromete al traspaso de competencias en materia de desarrollo productivo e innovación. En forma complementaria, plantea la necesidad de asegurar la congruencia de las inversiones locales y regionales en materia de desarrollo.

Coherencia entre instrumentos de planificación e inversión local y regional

Para asegurar la coherencia entre los diversos instrumentos de planificación y desarrollo y las inversiones correspondientes, el Programa plantea realizar cambios normativos que aseguren que los gobiernos regionales tengan relaciones efectivas de cooperación con las municipalidades de la región, para el cumplimiento de objetivos comunes y elaboración de presupuestos de inversión. Concretamente, plantea la obligatoriedad que debe adoptar la participación de las municipalidades en la elaboración de las EDR y en el PROT.

Articulación de la institucionalidad pública para el desarrollo

Por último, el programa se compromete a fortalecer la necesaria articulación de la institucionalidad pública para el desarrollo, en este sentido, plantea la necesidad de un organismo destinado a coordinar y apoyar la planificación y decisiones de los gobiernos regionales, que genere acuerdo con los ministerios sectoriales involucrados y que incluya el monitoreo de planes regionales para el desarrollo.

2.1.2. Ministerios Transversales y Sectoriales: Estrategias y Políticas Sectoriales - Sectores Social y Productivo

En materia de políticas transversales para el sector social y productivo, se elaboraron para el período 2010 – 2014, dos instrumentos con grandes objetivos de desarrollo y de articulación interministerial: (i) la llamada “Agenda de Impulso a la Competitividad 2010 – 2014”, la cual constituye un conjunto de iniciativas con amplio número de proyectos y varios ministerios

involucrados, promueve la inversión; eficiencia en transporte; desburocratiza los procedimientos de exportación y comercialización interna, potencia la industria exportadora de servicios y turismo; promueve la innovación y favorece a las PYME, particularmente en cuanto a acceso a financiamiento para el desarrollo de sus negocios y; (ii) la Política Nacional para el Desarrollo de Territorios Aislados. 2010, cuyo objetivo principal fue promover la integración armónica del país, mejorar las condiciones de habitabilidad y el desarrollo social, cultural y económico y asegurar la participación con igualdad de oportunidades. A nivel regional: promover la articulación intrarregional y la articulación con otros instrumentos de planificación, fortalecer la gestión pública municipal. Esta Política Nacional para el Desarrollo de Territorios Aislados 2010, tiene posteriormente su manifestación regional en la Política Regional para el Desarrollo de Territorios Aislados. Región del Bío Bío. 2012 – 2018 como se verá más adelante.

En el periodo 2014 – 2018, surgen dos políticas que en general, es posible observar que incorporan parte de los temas estratégicos abordados en el periodo anterior, los ejes no se encuentran totalmente disociados con lo planteado en el periodo anterior, sin embargo, son abordado ahora en un contexto más amplio e integral, con un énfasis decisivo en la inversión orientada a los territorios más pobres del país, y a dar un fuerte impulso a la productividad, estas políticas son (i) "El Plan Nacional de Desarrollo para Territorios Rezagados 2014", cuyo objetivo fundamental "promover la acción coordinada y eficaz de los servicios públicos que actúan en los territorios rezagadas, fomentar las actividades productivas y las iniciativas empresariales, acrecentar la inversión pública en las comunas beneficiarias del plan e incentivar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas dentro de los territorios rezagados". Este Plan tiene su manifestación regional en el Programa Zona de Rezago de la Región del Bío Bío (PZR Bío Bío 2015). La segunda política de relevancia en este periodo de gobierno es la llamada "Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2015 – 2018", que busca realizar inversiones estratégicas con la implementación de planes de desarrollo sectoriales; con especial énfasis en infraestructura para el desarrollo y apoyo al financiamiento y gestión de Pymes; impulso al emprendimiento y la innovación; eficiencia en la regulación y en la oferta de servicios públicos; mejores mercados y nueva institucionalidad.

2.1.3. Servicios Nacionales: Política Sectorial y Objetivos Ministeriales

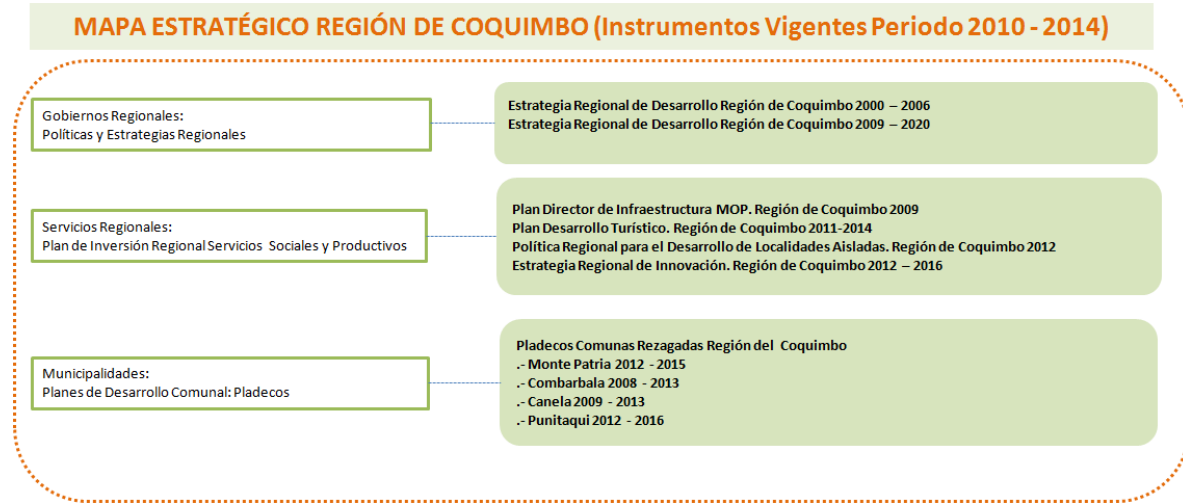
Para este nivel del modelo de gestión pública encontramos dos políticas sectoriales, el Plan Director de Infraestructura del MOP (PDI) 2010 – 2025 y la Estrategia Nacional de Turismo 2012 – 2020 y, una política más transversal, el Programa de Desarrollo Integral de la Provincia de Arauco.

El Plan Director de Infraestructura del MOP (PDI) 2010 – 2025 busca fundamentalmente la coordinación de las políticas sectoriales y planes de inversión en materia de servicios de infraestructura para el desarrollo, la conectividad y protección del territorio, la edificación pública y el aprovechamiento de los recursos hídricos, cuyos objetivos deben adecuarse a las directrices y requerimientos derivados de las políticas nacionales. La Estrategia Nacional de Turismo 2012 – 2020 se propone alcanzar para el país la categoría de destino turístico de clase mundial, con una oferta "atractiva, variada, sustentable y de alta calidad", busca también duplicar la contribución directa del turismo al PIB y promover la creación de un gran número de pymes de turismo especialmente en regiones. El año 2012 se elabora el Plan Arauco: Programa de Desarrollo Integral 2012 – 2014, este incluye número significativo de acciones en desarrollo productivo para dar mayor valor agregado a productos; incentivando uso de nuevas tecnologías y creación de emprendimientos, mejorando infraestructura productiva y competencias en pesca artesanal, turismo y sector silvoagropecuario y agroalimentario.

2.2. Mirada Regional: Nivel Gobiernos Regionales, Servicios Regionales, Municipalidades⁸⁶

2.2.1. Región de Coquimbo: Alineamiento, coherencia y complementariedad entre instrumentos de política pública

Figura N° 45. Mapa Estratégico Región de Coquimbo



Red Productiva Regional: La preocupación por habilitar la conectividad al interior de la región, especialmente con fines productivos, presenta una clara continuidad en las políticas e instrumentos de desarrollo de la región de Coquimbo para el periodo estudiado. Este eje de desarrollo está presente con fuerza ya desde el año 2000 en adelante con la **Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo 2000 – 2006**, que plantea como una de las principales preocupaciones la “integración regional”, entendida como conectividad hacia el interior y el exterior de la región, en este sentido surgen dos grandes propuestas que persisten en el tiempo y son retomadas en lo sucesivo por las políticas e instrumentos de desarrollo: (a) se propone por un lado, consolidar el eje longitudinal interior y mejorar la red productiva regional con la pavimentación de los principales caminos interiores productivos para facilitar el desarrollo de las actividades económicas y, complementariamente, implementar un programa de vialidad urbana estructurante; (b) por otro lado, hacia el exterior de la región, se propone la integración física con Argentina con la pavimentación de los pasos fronterizos, y el mejoramiento de la conectividad con las regiones de Valparaíso y Atacama. Posteriormente, la **Estrategia Regional de Desarrollo para Coquimbo 2009 – 2020** presenta una visión más amplia, de desarrollo estratégico regional, donde se retoma la necesidad de mejorar la conectividad y accesibilidad interior de la región, pero ahora dentro de un contexto que busca mejorar las oportunidades en espacios rurales potenciando los polos secundarios como centros de articulación del espacio rural regional. Con esa misma visión de desarrollo estratégico, la ERD en esta etapa (2009 - 2020) se propone generar además un crecimiento equilibrado del sistema urbano regional, orientando y planificando el crecimiento urbano de Ovalle; Vicuña; Monte Patria; Illapel; Salamanca y Los Vilos. Hacia el exterior, se retoma también la necesidad de fortalecer la conectividad con las regiones limítrofes y con Argentina, abordando ahora la idea de diseño y construcción del túnel en el paso de Aguas Negras. Surge con fuerza la idea de desarrollar infraestructura aeroportuaria y portuaria acorde con las necesidades regionales, aspecto que será planteado más concretamente por el **Programa Director de**

⁸⁶ Ver en Anexo N° 11 un Análisis por cada región de la alineación de los instrumentos de planificación e inversión pública.

Infraestructura (PDI MOP Región de Coquimbo) ese mismo año. Este instrumento coincide con la necesidades planteadas con los instrumentos mencionados, en orden a pavimentar los caminos productivos al interior de los valles y se propone además resolver los pasos a nivel de Ruta 5 como es el caso de la conurbación La Serena – Coquimbo, hasta ahora, es posible encontrar una línea de continuidad en las preocupaciones de orden estratégico, relacionada con el objetivo de facilitar la conectividad y tránsito de productos y servicios hacia y desde los espacios rurales de la región. El PDI se plantea también reforzar la conectividad con la Región de Valparaíso, respecto de la conectividad con Argentina señala que no se prevé en el corto plazo la apertura del túnel paso Aguas Negras y que se continuará con las evaluaciones de las factibilidades de las demandas económicas y sociales del túnel. Se plantea también explícitamente la construcción de un nuevo aeropuerto regional en Tongoy y la construcción de un terminal para cruceros en el puerto de Coquimbo, esto basado en la idea de que el área donde podría haber un foco de desarrollo importante en la región es en el turismo, y específicamente en aquel orientado a cruceros, tema que recogerá el Plan Maestro Portuario del año 2011. Por último, **el Plan Regional de Gobierno para el periodo 2010 – 2014** retoma pero de manera parcial la necesidad de desarrollar la conectividad regional y consolidar la infraestructura vial, en general no mantiene la visión estratégica de las EDR, especialmente la elaborada el año 2009 que destaca la necesidad de "articular los espacios rurales en torno a centros de desarrollo al interior de la región". Este Plan de Gobierno propone por ejemplo aumentar 174 Kms. de doble vía en principales carretera; mejorar la vialidad urbana (diseño de avenidas y construcción de by pass de Ovalle); implementar un plan de modernización del transporte público (Conurbación la Serena, Coquimbo). Por otra parte, la **Política Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas 2012** pone énfasis en superar el aislamiento de las regiones definidas en esta condición vía acceso físico; de hecho, el principal eje estratégico de PRDLA se relaciona con la conectividad física con los servicios de salud, educación y mercado, y pone de manifiesto el desafío de consolidar redes de caminos al interior de la región, agrega la necesidad de acceso a todas las actividades relativas a la banca y la conectividad para el desarrollo de actividades de tipo comerciales y de servicios, etc., argumentando que esto necesariamente atraerá instituciones que se harán parte de este círculo virtuoso, fomentando la creación de nuevas iniciativas y pequeños polos de desarrollo.

Gestión de Recursos Hídricos: Esta es una de las grandes preocupaciones presente en las políticas de desarrollo de la región, en su línea estratégica de "mejoramiento de la productividad regional", la ERD 2000 - 2006 de la Región de Coquimbo señala como la principal limitante al desarrollo productivo regional el carácter de una economía principalmente extractiva con un manejo inadecuado de los recursos naturales existentes. En este contexto la estrategia se propone, específicamente en materia de recursos hídricos, hacer más eficiente la gestión del recurso hídrico, dada la importancia que tiene en el desarrollo productivo regional. El año 2009 la ERD Región de Coquimbo retoma la importancia del recurso hídrico en el desarrollo productivo regional y señala la necesidad de fomentar el uso eficiente y controlado del recurso agua en actividades que hacen uso intensivo del mismo, con la construcción de grandes obras de acumulación y riego. Ese mismo año, el Plan Director de Infraestructura MOP Región de Coquimbo 2009 retoma las dos grandes preocupaciones constantes en la región, por un lado, el mejoramiento de la red productiva regional, y por otro, la construcción de grandes obras para la gestión del recurso hídrico, el PDI del MOP 2009 se propone aportar al aumento del stock de recursos hídricos con la inversión en proyectos de infraestructura de riego y se mencionan 5 embalses, que se complementarán con canalización, introducción de tecnologías de riego por goteo y programas de uso y gestión eficiente del recurso hídrico, de esta manera, el PDI del MOP recoge la necesidad de incorporar nuevas superficies regadas para impulsar el desarrollo de la agricultura, como uno de los sectores productivos más importantes de la región. El desarrollo del recurso hídrico como eje estratégico considera recurrentemente la construcción de embalses e infraestructura de riego como uno de los anhelos más sentidos y de larga trayectoria en la región, de hecho el año 2010, el Plan de Gobierno para el período 2010 - 2014, retoma esta idea y se propone la construcción y realización de estudios de embalses junto a un Plan Maestro Hídrico Regional, y nuevamente se plantea la necesidad de

promover y aumentar la eficiencia en el uso del recurso hídrico, y se mencionan mecanismos como nuevos sistemas de riego presurizado para la agricultura.

Empleabilidad: Desde el comienzo del periodo estudiado, la empleabilidad ha sido una de las grandes preocupaciones en las políticas de desarrollo para la región, en esta materia la ERD de Coquimbo el año 2000 abordaba el problema de la educación y proponía ampliar, optimizar y diversificar la oferta técnico – profesional de la educación media de acuerdo a las demandas del desarrollo regional, especialmente de los sectores económicos agropecuario y pesquero. La Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo **ERD Coquimbo 2009** aborda el problema de la empleabilidad a través de propuestas de diversificación de la oferta formativa y de capacitación y su adecuación a las demandas productivas regionales, básicamente a la agricultura, la minería y el turismo, en este sentido, la ERD 2009 – 2020 se propone la realización de acciones en el sistema educativo que permitan generar un cambio cultural orientado a las especificidades productivas de la región. El **Plan de Gobierno para el período 2010 – 2014**, con una visión algo más pragmática, propone aumentar la participación de la mujer y los jóvenes en el mercado laboral a través de programa de fortalecimiento de la empleabilidad y emprendimiento juvenil, con una mayor y más pertinente capacitación de los trabajadores regionales en sectores productivos relevantes, a través de las franquicias tributarias y programas de desarrollo de capital humano los que provee el Estado.

Emprendimiento: En materia de emprendimiento, la Estrategia Regional de Desarrollo para la Región de Coquimbo **ERD 2000** se propone en materia de emprendimiento dos grandes líneas de acción: i) Elaborar programas de desarrollo productivo a nivel de provincias y orientado a la diversificación y agregación de valor a la oferta de productos; y ii) mejorar la competitividad de la MIPYMEs básicamente incorporando tecnologías en los procesos productivos. Más adelante, la **ERD del año 2009** toma estos elementos y los incorpora en una visión más estratégica de los llamados sistemas productivos locales, se propone la asociatividad y encadenamiento de los sectores productivos y surge aquí la idea de aumentar la competitividad productiva con base en la transferencia tecnológica, ambos instrumentos destacan la necesidad de vincular la investigación aplicada y la innovación con la base productiva. Respecto de la necesidad de generar y fortalecer los emprendimientos locales, el **Plan de Gobierno para el período 2010 – 2014** se propone la creación de emprendimientos mineros de bienes y servicios y aquellos vinculados al turismo, especialmente los relacionados con rutas patrimoniales y recursos naturales. De hecho, el año 2011, se elaboró para la región el **Plan para el Desarrollo Turístico Región de Coquimbo 2011 – 2014**, Y, al igual que para las otras regiones en estudio, el año 2012, la Estrategia Nacional de Turismo establece objetivos estratégicos que buscan imprimir un fuerte impulso a la promoción del turismo regional y a la competitividad del sector. Posteriormente, la **Estrategia Regional de Innovación, el año 2012**, sitúa la discusión sobre el desarrollo y el emprendimiento en un contexto más amplia de "economía sustentable basada en el conocimiento", en este sentido propone articular territorialmente redes de agentes y empresas para el desarrollo y aplicación de la I+D+i al mundo productivo y proveer servicios de transferencia de tecnología a las empresas de la región.

Innovación: En los instrumentos de desarrollo para la región, la innovación aparece vinculada a dos grandes líneas de acción, desarrollo tecnológico regional y, su aplicación a los sistemas productivos. En este sentido, la **ERD Coquimbo 2000** se propone promover el desarrollo e innovación tecnológica y la investigación aplicada a la producción, básicamente estableciendo instancias de interacción de la base productiva con institutos de investigación, universidades y sector público, por último, se propone generar las condiciones para la creación de un centro de transferencia tecnológica. Posteriormente, la ERD Coquimbo 2009 retoma en gran medida los puntos anteriores y se propone impulsar la creación de un polo tecnológico para la innovación, a través de la creación de redes de investigación y desarrollo tecnológico aplicado a la producción regional con impacto en los sistemas productivos locales. Este instrumento destaca la necesidad de realizar investigación y

desarrollo tecnológico que permitan el avance del turismo, la acuicultura, la pesca y la industria pisquera. Para el año 2010, el Plan de Gobierno para el período 2010 – 2014 se sitúa básicamente con la misma orientación, incentivar la inversión en innovación y desarrollo tecnológico aplicado a la producción y a la prestación de servicios especializados, con especial énfasis en la minería y el turismo. El año 2012 la Estrategia Regional de Innovación 2012 – 2016, recoge en alguna medida los ejes abordados en los años anteriores, pero les da un impulso con mayor visión de desarrollo, por ejemplo, coincide en la necesidad de generar desarrollo de la economía regional desde una visión sustentable basada en el conocimiento, para ello, señala entre sus principales orientaciones fomentar el trabajo de agentes institucionales y de oferta de I+D+i, de manera que estos puedan dirigir el impulso de la innovación a las empresas. Complementariamente se propone articular territorialmente redes de agentes y empresas para el desarrollo y aplicación de la I+D+i al mundo productivo y proveer servicios de transferencia de tecnología a las empresas de la región. Se propone también fortalecer y diversificar la estructura económica de la región y con ello fomentar la creación de empleos vinculados al turismo, la agricultura, la minería y nuevas empresas en las áreas de salud, biotecnología, medio ambiente, ecoinnovación, energías renovables, TIC's, industria creativa, servicios avanzados, etc.

Educación: Desde el inicio del periodo estudiado, las estrategias y políticas de desarrollo de la educación en la región de Coquimbo han planteado dos líneas de acción, por un lado, invertir en ampliar la infraestructura y equipamiento que permitan mayor cobertura y por otro lado, dar pertinencia, es decir, vincular de manera coherente la oferta formativa regional con los desafíos que plantea el mundo productivo y el desarrollo de la región, así queda de manifiesto en la **Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo 2000 – 2006** que en materia de educación y dentro del eje denominado "construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades", señala propuestas de inversión en infraestructura y equipamiento que permitan ampliar la cobertura en educación parvularia y técnica; y por otro lado, se propone mejorar la pertinencia de la educación regional, con especial énfasis en fortalecer la vinculación de la oferta de educación técnico-profesional con las demandas del desarrollo regional, en este punto se propone además desarrollar programas de estudio con énfasis en Ciencia y Tecnología. En La **Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo 2009 – 2020** vuelve a cobrar importancia la preocupación por la infraestructura y el equipamiento del sistema regional de educación, en ese sentido se propone adaptar la construcción de infraestructuras educacionales a los nuevos patrones de cambio demográfico regional. Junto a esto, la ERD retoma las preocupaciones más estratégicas en materia de educación, señalando la necesidad de desarrollar acciones en el sistema educativo para generar cambio cultural orientado a las especificidades regionales y surge nuevamente la preocupación por una mayor correspondencia de carreras universitarias y técnicas con el mercado laboral actual y potencial de la región. El año 2010, el **Plan Regional de Gobierno. Región de Coquimbo 2010 – 2014** pone énfasis en el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento en educación, de hecho se propone construir 5 proyectos de infraestructura educacional además de un internado y un liceo de excelencia regional; de igual forma pone énfasis respecto del equipamiento en educación, donde se propone entre varias otras iniciativas en la misma línea, dotar a las escuelas de la región con computadores e internet. Cabe destacar que la **Política Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas 2012** plantea que la falta de estructuras educacionales tiene un fuerte impacto en la deserción escolar y el desapego de la familia, y en particular en el desarrollo comunitario, es por ello que señala como uno de sus eje estratégico la necesidad de asegurar el acceso a los diferentes niveles de educación (Pre-escolar, Primaria y Secundaria) a través de la construcción de establecimientos educacionales en las localidades rurales más distantes.

Salud: En materia de salud, las necesidades en infraestructura a nivel primario y de mayor complejidad aparecen como recurrentes en las políticas para el desarrollo de la región, por un la **ERD 2000** propone mejorar y ampliar la infraestructura y equipamiento de los servicios de salud, a través de programas de mejoramiento de la red de asistencia regional, por otros la **ERD 2009-**

2020 señala la necesidad de aumentar las oportunidades de acceso a la salud de los habitantes de la región, especialmente indica, para enfrentar las dos principales problemáticas que se vislumbran a futuro en la región, obesidad infantil y salud en adultos mayores. Por último, el **Plan Regional de Gobierno 2010 – 2014** se propone también mejorar la infraestructura, por un lado la ampliación de hospitales y por otro, el mejoramiento y ampliación de la infraestructura de atención primaria, con mayor disponibilidad de ambulancias y vehículos adecuados para la atención de salud en zonas rurales.

A nivel de Municipalidades, en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) se observa lo siguiente: Para la Región de Coquimbo, se observan PLADECOs con mayor elaboración, es el caso del PLADECO Monte Patria (2011 – 2015) y Combarbalá (2008 – 2013), donde se realiza un buen diagnóstico en el que se observa una descripción de las principales actividades productivas, para el caso de Monte Patria se entrega una imagen clara de una economía de subsistencia con una vinculación muy precaria a mercado formales, en este contexto destaca la visión que plantea este instrumento para el desarrollo futuro de la comuna como destino turístico, aquí se indican planes, programas y proyectos en ejecución para todos los ámbitos de desarrollo de la comuna. En el PLADECO de Combarbalá se realiza un buen ejercicio de alineamiento interno con objetivos estratégicos, ideas de proyectos, periodo de ejecución con posibles fuentes de financiamiento en las áreas de gestión municipal, educación, salud, servicios básicos, vialidad, electricidad, etc., y para el área de fomento productivo, presenta un buen número de iniciativas en gestión productiva, en turismo, agricultura y cría de ganado y artesanía. En el caso del PLADECO de la comuna de Canela (2009 – 2013) se observa también un buen nivel de alineamiento interno entre ejes de desarrollo, objetivos estratégicos, y acciones propuestas, sin embargo, esto no se acompaña de una programación con tiempos y/o con posibles fuentes de financiamiento para la materialización de las iniciativas. Por último, el PLADECO de Punitaqui (2011 – 2015) presenta también un buen diagnóstico comunal con objetivos estratégicos por área de desarrollo con programas y proyectos que contribuirían a su cumplimiento, con fuentes posibles de financiamiento y fechas recomendadas para la implementación de aquellas iniciativas que no están en ejecución.

Al igual que la observación realizada para los PLADECOs estudiados en la Región del Bío Bío, podemos señalar que, nuevamente se observa un vinculación general con los principales conceptos que son abordados en las Estrategias de Desarrollo de la Regional, sin embargo, y no obstante los PLADECOs de la Región de Coquimbo sí presentan buen nivel de consistencia interna (ejes, objetivos, iniciativas, fuentes de financiamiento, posibles fechas de ejecución, acompañados de un diagnóstico que incluye elementos que definen e identifican bien los problemas a nivel comunal), no se observa una programación que responda clara y consistentemente a los ejes o líneas de desarrollo de nivel superior (región). En este contexto, las observaciones posibles de realizar son las mismas para las otras comunas estudiadas: la necesidad de alcanzar mayor coherencia entre instrumentos de planificación e inversión de niveles regional y local; la necesidad de materializar los lineamientos estratégicos articulando las demandas territoriales con la oferta pública y; la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los distintos niveles territoriales para hacer más efectivas las propuestas de planificación y alcanzar un mayor nivel de alineamiento y coherencia. En este contexto es donde los PLADECOs, concebidos como instrumentos de planificación territorial, pueden eventualmente, generar una vinculación más robusta con los contenidos estratégicos de nivel regional y sectorial, idealmente, establecer una relación de coherencia entre los objetivos de desarrollo local y la Estrategias Regional de Desarrollo e instrumentos sectoriales de desarrollo social y productivos.

2.2.2. Región Coquimbo: Coherencia y complementariedad entre las iniciativas de inversión, políticas y planificación en territorio rezagado piloto

Panorama General Comunas del Territorio Rezagado:

En las comunas estudiadas en la Región de Coquimbo, el % de personas con ingreso promedio mensual per cápita bajo umbral de pobreza, medido al año 2011, presenta la siguiente situación: aunque las cuatro comunas están bastante por sobre el promedio de la región y del país, todas mejoraron este indicador entre los años 2003 y 2011, sin embargo, Canela y Combarbalá son las que presentan menor avance en esta materia, son las comunas que menor variación presentan en el mejoramiento de este indicador en el período estudiado, llama la atención por ejemplo, que Combarbalá mantenga, desde el año 2003, prácticamente el mismo % de población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral pobreza.

Para el mismo año 2011 más de la mitad de la población en las cuatro comunas rezagadas de la Región de Coquimbo presentaba ingreso autónomo bajo el sueldo mínimo, con porcentajes bastante desfavorecidos frente al promedio nacional, esta situación persistente en el tiempo genera un contexto que podría estar mostrando una baja capacidad del territorio para generar oportunidades de ingreso por concepto de sueldos y salarios provenientes del trabajo independiente, esto sumado a la ausencia de grandes obras de inversión en infraestructura pública, por lo menos hasta el año 2011, tiene impacto negativo en el empleo, dependiente e independiente.

En este sentido cabe preguntarse si la visión de desarrollo de la región para este periodo ha puesto suficiente énfasis en la necesidad de crear o fortalecer los programas de emprendimiento productivo, si ha incorporado con fuerza la necesidad de diversificación productiva y de agregación de valor a la producción, ya sea para las MIPYMEs o para la agricultura familiar campesina; y si ha existido y operado en la práctica alguna relación entre esta visión de desarrollo y la inversión pública por concepto de fomento productivo o habilitación productiva.

Relación Política – Inversión Empleabilidad y Fomento Productivo:

Al examinar la Estrategia Regional de Desarrollo para la Región de Coquimbo del año 2000, podemos observar propuestas en dos líneas, por un lado, elaborar programas de desarrollo productivo a nivel de provincias, orientado a la diversificación y agregación de valor a la oferta de productos; y por otro, mejorar la competitividad de la MIPYMEs básicamente incorporando tecnologías en los procesos productivos. El año 2009 estas propuestas son retomadas por la estrategia de desarrollo de ese año y se agregan tres elementos: asociatividad y encadenamiento de los sectores productivos; transferencia tecnológica y vinculación de la investigación aplicada y la innovación a la base productiva. Por otra parte, en materia de empleabilidad, se observan en la estrategia propuestas de diversificación de la oferta formativa y de capacitación y la necesaria adecuación a las demandas productivas regionales, básicamente en agricultura, minería y turismo.

Lo primero que podemos observar de los datos de inversión pública es que la inversión ejecutada en las comunas rezagadas se realizó en un importante porcentaje en Combarbalá (49%), seguida por Monte Patria (29%), Canela (13%) y finalmente Punitaqui (9%). Una visión general da cuenta que la inversión Habilitante Productiva más Empleabilidad predomina sobre la inversión Habilitante Sectorial más Fomento Productivo (65% versus 35%). Con todo, no se observa una clara correspondencia o alineamiento entre lo señalado en las políticas de desarrollo y la magnitud de la inversión realizada en esta materia, donde lo óptimo sería una mayor consistencia en los montos y

una tendencia a aumentar con el tiempo. Cabe destacar que entre las comunas rezagadas, Monte Patria ha sido la más beneficiada y Canela la menos favorecida con este tipo de inversión.

En materia de fomento productivo, en la inversión pública en el periodo de análisis se observa lo siguiente:

i) La inversión en fomento productivo en los últimos 10 años en las comunas rezagadas se presenta constante pero no en grandes montos, no es posible relacionarla con un impacto significativo en el desarrollo productivo del territorio, más bien pareciera corresponder a inversión permanente ejecutada en el sector silvoagropecuario, dirigida probablemente a beneficiar a la pequeña agricultura.

ii) Presenta gran heterogeneidad entre las comunas rezagadas, siendo Punitaqui la menos beneficiada y Combarbalá la que más ha recibido este tipo de inversión, cabe destacar que al año 2014 la inversión en fomento productivo en Combarbalá aumentó significativamente su nivel lo que podría estar asociado a inversión del tipo habilitante productivo relacionado con las obras de mejoramiento de la Ruta D-605 sector Soruco – Combarbalá, comentada más adelante y definida como un camino de gran productividad agrícola.

Relación Política – Inversión en Habilitación Productiva (red vial)

Como ya ha sido señalado anteriormente, la inversión en fomento productivo debiera relacionarse complementariamente con inversión en habilitación productiva para generar cambios en los territorios, en este sentido vemos lo siguiente: para la región de Coquimbo, específicamente en las comunas estudiadas, la **inversión habilitante productiva** se muestra en forma mínima e irregular hasta el año 2009, destaca negativamente Punitaqui donde se realizó cero inversión en esta categoría desde el año 2004 al 2009, recién el año 2010 este tipo de inversión aparece, aunque con volúmenes no muy significativos, pero clara y sostenidamente, y ya es posible identificar una inversión de envergadura recién el año 2011 en Combarbalá, que cabe señalar, es la que más ha sido beneficiada con inversión en la categoría habilitante productivo en el periodo, bastante por sobre Canela, Monte Patria y Punitaqui; este aumento importante, aunque puntual, año 2011 -2012 en el sector transporte correspondería a las obras de mejoramiento de la Ruta D-605 sector Soruco – Combarbalá, definida como un camino de gran productividad agrícola, por lo tanto, sería de esperar un importante impacto en el desarrollo comercial de la zona, un año más tarde se observa otra obra, aunque menor a la anterior, con el mejoramiento del camino básico intermedio región de Coquimbo, ruta D-075, 2013 – 2014.

Relación Política – Inversión en Habilitante Productivo (riego)

En este contexto, podemos señalar que una inversión clave y de gran complementariedad a la realizada en caminos sería ahora la construcción de un embalse dirigido a resolver en gran medida un problema de larga data en la zona como es la falta del recurso hídrico. De hecho, una de las grandes preocupaciones en la región ha sido la gestión del recurso hídrico, esto se observa de manera constante en las políticas e instrumentos de desarrollo de la región, dada por la importancia que reviste para el desarrollo productivo regional, entonces es posible observar en los instrumentos que las propuestas de construcción de grandes obras de acumulación, conducción y distribución de agua se mantienen constantes en el tiempo.

Las estrategias de desarrollo **ERD años 2000 y 2009** planteaban dos puntos clave para la región, el mejoramiento de la red productiva regional y la construcción de grandes obras para la gestión del recurso hídrico, el **PDI del MOP 2009** es más específico, recoge la necesidad de incorporar nuevas superficies regadas para impulsar el desarrollo de la agricultura, como uno de los sectores

productivos más importantes de la región. El Plan de Gobierno para el período 2010 - 2014, retoma esta idea y se propone la construcción y realización de estudios de embalses junto a un Plan Maestro Hídrico Regional, efectivamente el año 2012 es posible identificar, **aunque solo en categoría de estudio**, la construcción del Embalse Valle Hermoso en río Pama, Comuna de Combarbalá, cabe señalar que la postulación y ejecución de esta obra, si efectivamente se realiza, sería un gran paso de alto impacto en la productividad agrícola del sector.

En síntesis, se observa un bajo nivel de coherencia entre lo planteado por las políticas de desarrollo en la región y la evolución de la inversión en las comunas rezagadas, no se observan grandes obras de habilitación productiva sino hasta el año 2011 con la Ruta D-605, se mantiene la ausencia de una inversión decidida para abordar la escasez de agua tan necesaria para el desarrollo silvoagropecuario en la zona (el estudio de embalse se realizó el año 2012 y aún no hay anuncios concretos de inversión), a esto habría que sumar que

Relación Política – Inversión en Educación

De acuerdo a las cifras de inversión pública en la región, sabemos que solo el 6% de la inversión regional en servicios sociales (educación y salud) se ha ejecutado en las comunas rezagadas y, de manera más específica, a nivel regional la inversión total en educación básica y media presenta una clara tendencia a la baja en todo el periodo estudiado, un contexto bastante desfavorable tomando en cuenta los valores negativos que alcanzan algunos indicadores en educación, por ejemplo, en materia de escolaridad, donde las cuatro comunas estudiadas presentan al año 2011 un **porcentaje de población sin escolaridad** muy por sobre el nivel de la región y del país (ambos con un 3%), destacando Canela (15.3%) y Combarbalá (9.4%), seguida de Punitaqui (8.2%) y Monte Patria (5%), a esto habría que agregar que entre los años 2006 y 2011 ha aumentado la población sin escolaridad, en Canela en cerca de un 3%, y en Combarbalá en cerca de un 1%.

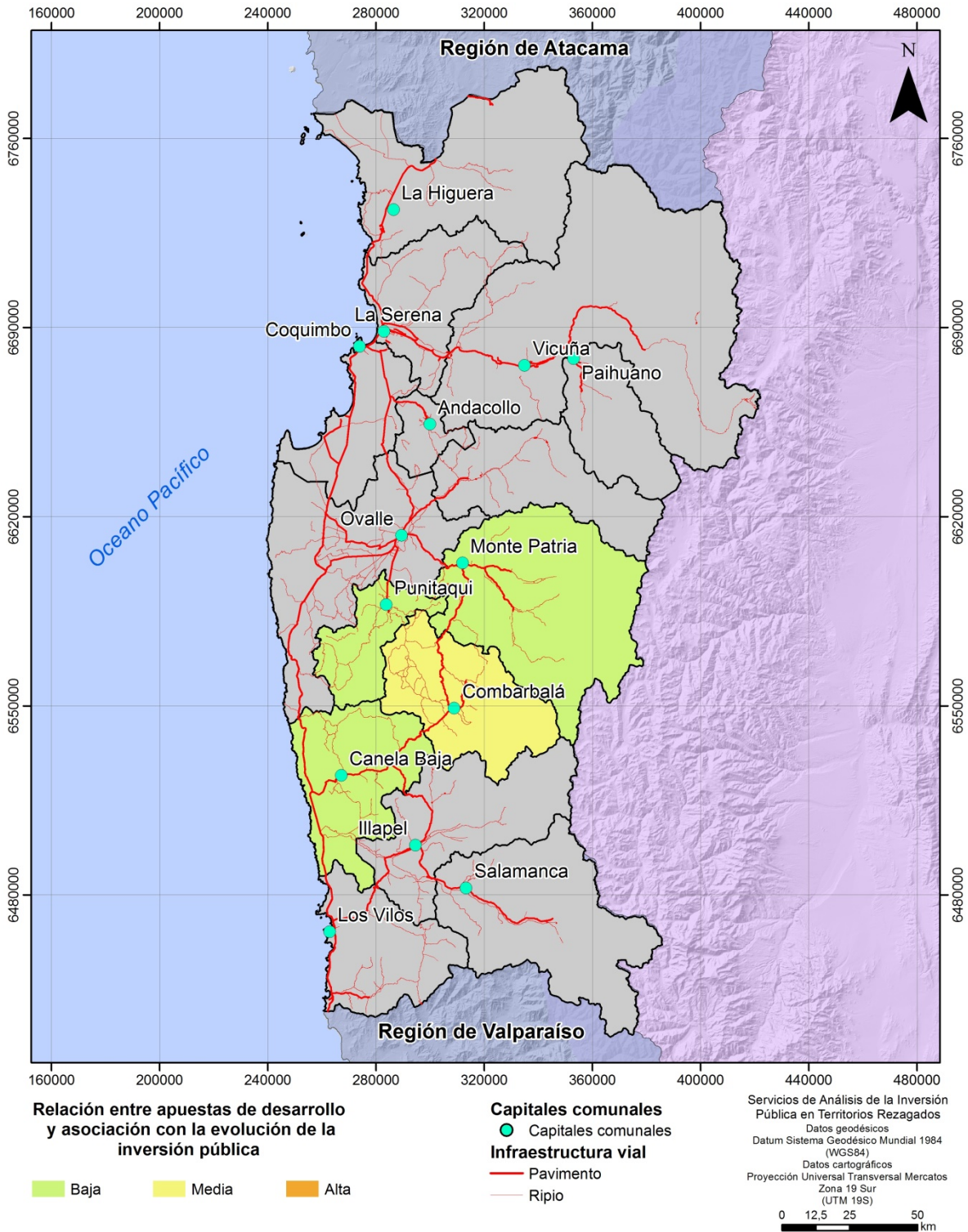
Siempre para las comunas rezagadas, y siguiendo más en detalle la evolución de la inversión pública, en educación prebásica entre los años 2004 al 2014, considerando ampliación y/o construcción en establecimientos educacionales y equipamiento, se ha realizado “cero inversión”; es en los niveles Básico y Medio donde se ha ejecutado la inversión aunque con altos niveles de heterogeneidad, por ejemplo, en Canela entre 2004 y 2010 hubo cero inversión, que solo aparece desde el año 2011 en adelante con muy bajos montos que indicarían prácticamente mantención del equipamiento básico y nada posible de relacionar con ampliación y/o construcción de establecimientos escolares; en Combarbalá y Punitaqui la situación es algo más alentadora, la inversión ha sido más sostenida en el tiempo aunque no en montos muy relevantes, se observan algunos proyectos como reposición de la Escuela de Cogotí 18, proyecto ejecutado entre los años 2006 y 2009, inversión destinada a cumplir con el mandato de jornada escolar completa JEC; en Punitaqui encontramos la reposición de la Escuela Teresita de Los Andes, ejecutada entre los años 2007 y 2014; Monte Patria en cambio, es la comuna que concentra el mayor porcentaje de inversión en educación básica y media, aquí encontramos como proyectos relevantes la Ampliación del Liceo Eduardo Frei Montalva el año 2004 que vendría a paliar en parte la demanda creciente por educación media; la reposición de la Escuela Básica de Caren MP y la ampliación y adecuación de la Escuela Básica del Palui el año 2009. Por último, respecto de la educación técnica de enseñanza media prácticamente no se ha realizado inversión en los últimos 10 años en las comunas rezagadas, con excepción de algunos montos insignificantes para la comuna de Punitaqui, probablemente relacionados con mobiliario escolar y mantención en bajo valor de equipamiento técnico agrícola.

Relación Política – Inversión en Salud

En materia de salud a nivel regional, respecto del nivel primario de atención, la inversión se ha ejecutado solo desde el año 2004 al 2010 y, de acuerdo a los datos, nada relacionado con ampliación y construcción, posterior a esa fecha ha habido “cero inversión” en este nivel, por otro lado, si vemos el comportamiento de esta inversión en las comunas estudiadas la situación es de mayor preocupación, en Combarbalá, Monte Patria y Punitaqui no se ha ejecutado inversión alguna en los últimos 10 años, con la excepción de Canela hasta el 2010 y en montos posibles de relacionar más bien con honorarios médicos, insumos y mantención, no así en ampliación y construcción de nueva infraestructura en salud. En la medida en que aumenta la complejidad del nivel de atención a secundario y terciario, es decir, hospitales, institutos y/o centro de diagnóstico y tratamiento, la inversión en los últimos 10 años se realiza casi exclusivamente en el resto de las comunas.

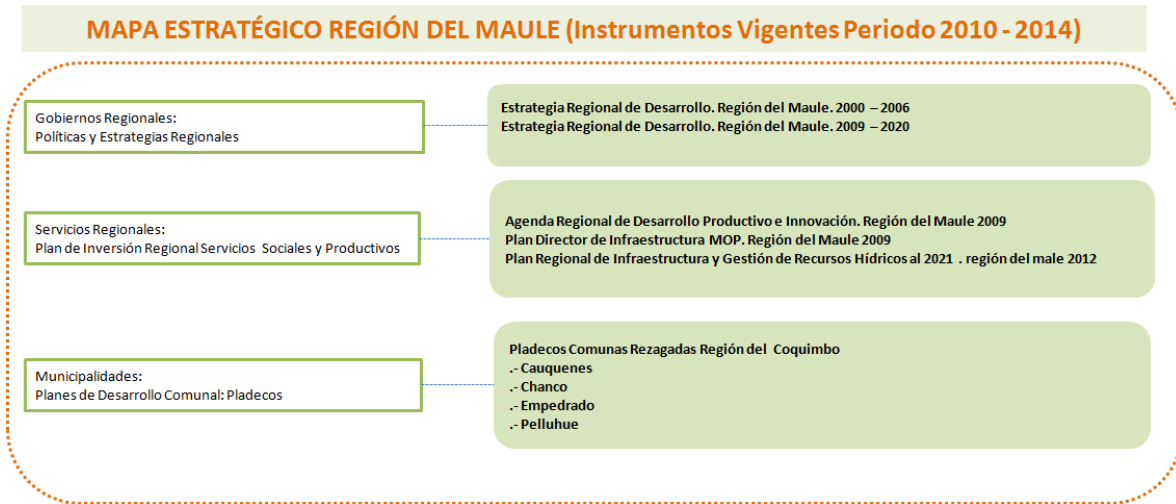
La figura siguiente muestra que la relación entre apuestas de desarrollo y su asociación con la evolución de la inversión pública en los territorios rezagados oscila entre baja y media.

Figura N° 46. Región de Coquimbo: Relación entre apuestas de desarrollo y asociación con la evolución de la inversión pública



2.2.3. Región de Maule: Alineamiento, coherencia y complementariedad entre instrumentos de política pública

Figura N° 47. Mapa Estratégico Región del Maule



Red Productiva Regional: El año 2000 la ERD 2000 establecía la necesidad de mejorar la red vial productiva y, en general, la infraestructura de apoyo al flujo de personas y carga, y con ello reforzar la vinculación de los asentamientos humanos de la región, de esta forma, es posible identificar una visión estratégica de integración intra regional que manifiesta también la necesidad de dar sustentabilidad en el tiempo a los llamados “subsistemas urbanos interconectados” y a la relación de estos con las áreas rurales y portuarias de las regiones vecinas. En materia de infraestructura pública, la ERD 2009 plantea la necesidad de generar un ordenamiento territorial con asentamientos humanos que mejoren la calidad de vida de la población, y para esto se propone desarrollar una política y capacidades en el gobierno regional y local que promueva la organización de todo el territorio en el largo plazo, uno de los principales objetivos de esto es alcanzar la completa conectividad intraterritorial. Por otra parte, el Plan Director de Infraestructura MOP 2009 (PDI MOP 2009) en su diagnóstico de la región recoge la preocupación por un déficit de la red vial en términos de su conectividad intrarregional y disponibilidad de caminos productivos, en este contexto propone entre varias otras acciones, mejorar accesibilidad del secano interior y un nuevo cruce del Río Maule; mejorar accesos a puertos, tanto de la Región de Valparaíso como del Biobío; generar un nuevo eje de conectividad norte-sur que empalme con el futuro brazo poniente del Camino de la Fruta en la Región de O’Higgins y, pavimentar red secundaria para permitir mayor desarrollo de la agricultura y dar 100% de conectividad a localidades más apartadas. Por último, dado que el fortalecimiento del turismo requiere mejoramientos viales (pavimentaciones y soluciones básicas), este instrumento sectorial señala la necesidad de crear y mejorar accesos a destinos turísticos, especialmente borde costero, Parque Radal Siete Tazas y Nevados del Longaví. El Plan Regional de Infraestructura y Gestión de Recursos Hídricos al 2021 (PRI-GRHI MOP 2012) cita los ejes de la Estrategia Regional de Desarrollo 2009, y señala que es en el contexto de los desafíos planteados por la estrategia donde se insertan las definidas vías estructurantes de la región y las mismas se han incluido tanto en el Plan Director, como en los en los Convenios de Programación, señala que el actual Convenio de Programación 2011-2016 continúa en esa línea y que el MOP avanzará en la culminación de las siguientes vías estructurantes: Construcción Acceso Sur Puente Llico (Camino Real), Construcción Puente Sobre Río Maule (Colbún) y Accesos, Mejoramiento Ruta J-70-I, S. Cruce Ruta J-60 (Parronal)-Límite Regional, Construcción Variante San

Clemente Ruta 115-CH, Comuna de San Clemente y Mejoramiento Ruta J-310/120, Cruce Ruta Longitudinal - La Aurora – Teno.

Gestión de Recursos Hídricos: Tratándose de una zona agrícola por excelencia, ha sido preocupación permanente en la región, y así lo recoge la **ERD del año 2000**, aumentar la superficie regada regional y desarrollar sistemas eficientes y tecnificados de riego, que permitan optimizar la utilización del recurso agua para riego, “construir y mejorar infraestructura de riego es uno de los ejes fundamentales y de larga data para la región del Maule”, en este sentido, la ERD 2000 se propone además “fortalecer la organización de regantes para elevar el nivel de gestión en la administración del recurso”. El año 2009 el manejo de recursos hídricos es abordado en la **ERD Maule 2009** de manera más estratégica planteando la necesidad de realizar una gestión integrada de cuencas hidrográficas, que permita en conjunto, elevar la cantidad, eficiencia y calidad del recurso hídrico, no solo de uso doméstico, sino también silvoagropecuario e industrial en la región, lo que conlleva la necesaria capacitación del sector industrial y agropecuario en el mejor uso de tecnologías de riego. **El PDI MOP 2009** parte de la base de un déficit en el manejo adecuado de las cuencas hidrográficas, y señala además una falta importante en infraestructura de riego, especialmente en el secano interior y costero y propone continuar y fortalecer con mayor inversión la construcción de estas obras dada la importancia que revisten para el desarrollo de la agricultura en esta zona.

Empleabilidad: La **ERD Maule 2000**, aborda la necesidad de fortalecer y generar nuevas condiciones de empleabilidad para la población, y se propone alcanzar un mayor impacto de la capacitación a través de: i) el mejoramiento de la “calidad y pertinencia de la capacitación laboral en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región” y; ii) estimular y fomentar la capacitación laboral privada y pública de empresas regionales tendientes a desarrollar ventajas competitivas en el largo plazo, en este sentido, se da a entender la necesidad de fortalecer la vinculación público-privada para abordar el problema. La **ERD 2009** continúa en la línea de fortalecer la empleabilidad a través de un sistema de capacitación coherente con las necesidades productivas de la región y se propone además, la creación de un marco regulatorio laboral, por medio del cual se realice de manera sistemática un diagnóstico profundo y permanente de la situación laboral regional para llevar a la agenda pública los tópicos en que deben realizarse cambios o mejoras. De acuerdo al diagnóstico realizado por la Agenda Regional de Innovación (ARDPI 2009), la mayor preocupación por el futuro en la región está puesta en la generación de empleo.

Emprendimiento: En complementariedad con el trabajo dependiente, la **ERD Maule 2000** se propone también promover el desarrollo de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de los ya existentes en la región, principalmente en los sectores vitivinícola, maderero, hortofruticultura y de servicios, aparece como eje fundamental promover el encadenamientos de las MIPYMEs a medianas y grandes empresas, apoyándolas en materia tecnológica, en procesos de gestión, producción y comercialización, para ello se indica la necesidad de propiciar la equidad en el acceso a los instrumentos de fomento y de densificar la coordinación pública-pública y pública privada, para alcanzar un uso intensivo de las políticas y los instrumentos de fomento disponibles. **El año 2009, la ERD** retoma la necesidad de incorporar a encadenamientos productivos de mayor envergadura a la pequeña agricultura campesina, la pesca y el turismo como estrategia de desarrollo de este sector, junto con apoyarlos en mejorar los procesos productivos, la infraestructura y la tecnología productiva, cabe señalar que, como punto clave de este proceso de desarrollo, se propone fortalecer el acceso al financiamiento y mejoramiento de las condiciones crediticias para pequeños y medianos empresarios agrícolas e industriales.

Innovación: En una región donde la agricultura ha dado origen a un número importante de industrias alimentarias, o agroalimentarias, frigoríficos, empacadoras, y otros servicios asociados, la

ERD Maule 2000 señala la necesidad de apoyar la incorporación de procesos tecnológicos en las MIPYMEs que mejoren la competitividad de las mismas y den respuesta a los requerimientos del desarrollo productivo y comercial de la región. La visión proyectada en la **ERD Maule 2009** es de una región rural-moderna, que apuesta al desarrollo a través de una economía basada en el conocimiento, la innovación y el emprendimiento, esta visión de desarrollo pone nuevamente de relieve la necesidad de generar vinculación permanente entre universidades y empresas, que dé respuesta a las problemáticas y a las necesidades de crecimiento de las MIPYMEs, de los sectores productivos prioritarios y actividades emergentes de la Región. La **Agenda Regional de Desarrollo Productivo e Innovación** de la Región del Maule, elabora el año 2009 (ARDPI 2009), coincide plenamente con el diagnóstico y la visión de futuro propuesta por la ERD Maule 2009, la región del Maule sigue dependiendo principalmente de la celulosa (28%) y las frutas (25%) como principales productos, los cuales continúan con un gran déficit de valor agregado, por tanto, la ARDPI propone aumentar fuertemente la competitividad en los rubros más importantes de la región (turismo, vinos, fruta, forestal e industria secundaria de la madera y ganadería), y para alcanzar este aumento de competitividad propone comprometerse con un uso eficiente de los recursos naturales, incorporación de tecnología en la cadena de valor de los productos, con infraestructura de acuerdo a los requerimientos del potencial productivo y una fuerte incorporación de mecanismos de investigación, desarrollo de tecnología productiva e Innovación en la región, en este sentido, cabe destacar como avances relevantes el desarrollo en los últimos años de una creciente capacidad de innovación tecnológica en la Región, prueba de esto son el centros tecnológicos del vino, de la madera, de la manzana.

Educación: En materia de educación, la **ERD 2000** se propone en términos generales, mejorar la calidad y pertinencia en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región, en específico indica la necesidad de aumentar significativamente la cobertura educacional pre básica, media y adulta y dotar a los establecimientos educacionales de la infraestructura necesaria para responder al aumento de la población escolar y la implementación de la Jornada Escolar Completa. La **ERD 2009** Maule incorpora y valida este eje puesto en la calidad – pertinencia – cobertura – infraestructura de la educación pero en un marco estratégico más amplio como es un plan de gestión y desarrollo educativo regional que incluya la educación Técnico Profesional, con especial foco en las necesidades de infraestructura educativa regional, que dé respuesta a los requerimientos de calidad y a las demandas del desarrollo territorial. En este sentido, la **ERD 2009** plantea la necesidad de generar un observatorio del mercado laboral regional que de orientaciones al sistema de formación respecto de sus proyecciones en el mercado laboral (empleo y formación).

Salud: En salud, la **ERD Maule 2000** indica la necesidad de asegurar accesibilidad, oportunidad y calidad de las acciones de atención otorgadas por el nivel primario de salud, y mejorar el acceso a prestaciones de mediana y alta complejidad, estas dos preocupaciones son retomadas por la **ERD Maule 2009** dado que hay coincidencia en el diagnóstico regional respecto de un déficit importante en salud en materia de infraestructura, tecnología y calidad del servicio, en este sentido, se plantea la necesidad de normalizar la infraestructura y tecnología de la Red Asistencial a través de proyectos de inversión que apunten a que el sistema alcance estándares de calidad en la atención integral de la salud y, se plantea muy incipientemente, la idea de evaluar la creación de un Servicio de Salud que complemente al existente.

A nivel de Municipalidades, en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) se observa lo siguiente: Para la región del Maule, el PLADECO de la comuna de Empedrado, actualizada el año 2014 incluye en el documento los principales ejes de la Estrategia Regional de Desarrollo y de la Política de Zonas Aisladas y de Zonas rezagadas, aun cuando no establece una clara relación entre objetivos e iniciativas a nivel local con los ejes estratégicos de las políticas mencionadas, pero es posible observar una vinculación entre ellos, esto representa un caso particular en comparación con los PLADECOs de las otras regiones estudiadas, además incluye un diagnóstico económico y social

con base en indicadores y un estado de los sectores productivos con un breve análisis de competitividad de la comuna a nivel territorial. Este PLADECOS presenta un buen nivel de coherencia interna con objetivos estratégicos, proyectos, fuentes de financiamiento, periodo de ejecución y un monto estimado de inversión. El PLADECOS de la comuna de Cauquenes (2014 – 2018), presenta también un buen diagnóstico, con una clara descripción de los principales obstáculos para el desarrollo de la comuna, con líneas de acción y posibles soluciones, sin embargo, no se observa una organización más de nivel programático en acciones o proyectos como es posible observar en el PLADECOS de Empedrado. Por otra parte, el PLADECOS de la comuna de Pelluhue presenta objetivos estratégicos y específicos por áreas de desarrollo, social, territorial, económico productivo, etc., a esto aparecen asociados una cartera de proyectos a ejecutarse entre los años 2009 – 2012 con posibles fuentes de financiamiento, por último, para la comuna de Chanco no fue posible encontrar el Plan de Desarrollo Comunal.

En este contexto, de PLADECOS comunas rezagadas Región del Maule se observa en general un acercamiento mayor a lo que se podría entender como una planificación programática, donde los instrumentos presentan un nivel de coherencia interna que va desde objetivos estratégicos a proyectos. Este aspecto es también posible de observar en los PLADECOS de la Región de Coquimbo, que como fue señalado en el capítulo correspondiente, presentan buen nivel de consistencia interna (ejes, objetivos, iniciativas, fuentes de financiamiento, posibles fechas de ejecución, acompañados de un diagnóstico que incluye elementos que definen e identifican bien los problemas a nivel comunal). Para la Región del Maule, destaca en particular la comuna de Empedrado que cuenta con un PLADECOS bastante actualizado y que presenta cierta vinculación con los principales conceptos que son abordados en las Estrategias de Desarrollo de la Regional y en las políticas para zonas aisladas y rezagadas, aunque no se observa un desarrollo mayor de esta vinculación.

No obstante lo anterior, cabe señalar las mismas observaciones realizadas para las otras comunas, la necesidad de alcanzar mayor coherencia entre instrumentos de planificación e inversión de niveles regional y local; la necesidad de materializar los lineamientos estratégicos articulando las demandas territoriales con la oferta pública y; la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los distintos niveles territoriales para hacer más efectivas las propuestas de planificación y alcanzar un mayor nivel de alineamiento y coherencia.

2.2.4. Región del Maule: Coherencia y complementariedad entre las iniciativas de inversión, políticas y planificación de los territorios

Panorama General Comunas Rezagadas:

Las comunas rezagadas de la Región del Maule presentan un % de población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral pobreza bastante por sobre el promedio de la región y del país, lo más significativo es que en los últimos 8 años este indicador ha disminuido muy levemente.

En este contexto, vemos que destaca negativamente la comuna de Empedrado, que presenta una disminución de este indicador en los últimos 8 años de solo un 0,9%, esta comuna con un 41% de población rural y con cerca de un 12% de la población sin escolaridad, a una distancia promedio de 42 kilómetros de Constitución. La información de diagnóstico contenida en el PLADECOS de Empedrado señala que en la actualidad, gran parte de la población menor de 34 años, es decir la fuerza laboral más joven, ha emigrado de la comuna, indica que la razón más probable es la búsqueda de oportunidades laborales en otras comunas del país. En la población rural prácticamente en todos los rangos etarios se muestra una disminución de la población, lo que estaría indicando un flujo de migración generalizada de todas las edades campo – ciudad,

fuertemente influenciada por el terremoto que dañó gravemente la infraestructura domiciliaria. Según esta fuente, respecto del uso del suelo en Empedrado solo un 17% está dedicado a actividades agrícolas con una mínima parte arables con aptitud de riego, el resto está dedicado prácticamente a actividades del tipo forestal. La agricultura presenta graves limitaciones con tierras de secano y ausencia de nuevas tecnologías, se cultivan viñedos de cepas país. Por otro lado, el diagnóstico indica que la comuna tiene una gran cantidad de caminos enrolados, sin embargo solo cerca del 7% se encuentra con pavimento y más del 90% con carpeta de tierra.

Por otra parte, Chanco ha disminuido el porcentaje de su población con ingreso promedio mensual per cápita bajo umbral pobreza en un 3.3%, con un 58% de población rural y un 17% de población sin escolaridad, con una vinculación de primer orden a Cauquenes con 44 km de distancia. Pelluhue ha disminuido este indicador en un 1,7%, con un 40% de población rural, su vinculación de primer orden es Cauquenes a 37% de distancia y un 6% de población sin escolaridad. De las cuatro comunas, Cauquenes es la que presenta, en los últimos 8 años, una mayor disminución del porcentaje de población con ingreso promedio mensual per cápita bajo umbral de pobreza (6.2%), en todo caso continua siendo una disminución muy moderada, esta comuna tiene un 25% de población rural y un 9% de población sin escolaridad, su vinculación de primer orden es con Parral que se encuentra a 54 km de distancia.

Relación Política – Inversión Empleabilidad y Fomento Productivo:

Dada las condiciones de rezago de las cuatro comunas estudiadas, y al revisar los instrumentos que contienen diagnósticos, políticas y propuestas de acción orientadas a promover el desarrollo económico y social de la región, vemos lo siguiente: desde el año 2000 las estrategias de desarrollo regional coinciden en el diagnóstico sobre empleabilidad, “bajo nivel de calidad y baja pertinencia de la capacitación laboral respecto de las necesidades productivas de la región”, en este sentido se propone fortalecer la vinculación público-privada con empresas regionales para abordar el problema.

Si observamos la inversión en empleabilidad ejecutada en las comunas rezagadas, aún cuando no es una inversión en grandes montos, si se ha realizado, considerando las cuatro comunas rezagadas se observa que es en Cauquenes (76%) donde más se ha ejecutado esta inversión, prácticamente tres veces más de lo que se ha ejecutado en cada una de las otras comunas rezagadas, Pelluhue (11%), Chanco (8%) y finalmente Empedrado (5%). Al revisar la desagregación por tipo de inversión queda claro que la inversión Habilitante Productiva más Empleabilidad predomina fuertemente en Cauquenes.

Por otra parte, la estrategia de desarrollo del año 2000 para la región del Maule indica claramente la necesidad de promover el surgimiento de nuevos emprendimientos y fortalecer los ya existentes, principalmente los vinculados a los sectores productivos de mayor relevancia en la región (vitivinícola, maderero, hortofruticultura y de servicios), a esto se agrega, de acuerdo a la ERD del Maule la existencia de una demanda creciente por turismo rural (agroturismo, turismo aventura y ecoturismo), para los cuales, indica, la región posee potenciales para el desarrollo de nuevos emprendimientos. En este contexto, la ERD Maule 2000 se plantea la tarea de densificar la coordinación pública-pública y pública privada, para alcanzar un uso intensivo de las políticas y los instrumentos de fomento disponibles; esta preocupación es retomada el año 2009 donde la estrategia de desarrollo regional se propone, en la misma línea, fortalecer el acceso al financiamiento y mejoramiento de las condiciones crediticias para la agricultura campesina, la pesca y el turismo, junto con apoyarlos en mejorar los procesos productivos, la infraestructura y la tecnología productiva, sin embargo, la evolución de la inversión desde el año 2004 en materia de fomento productivo muestra lo siguiente:

a) Para el conjunto de comunas rezagadas en el Maule, la inversión se presenta relativamente estable, con montos muy similares todos los años y sin cambios significativos en su nivel de participación relativa en el total de inversión en la región, es decir, en fomento productivo, la inversión se ha mantenido prácticamente en las mismas condiciones en los últimos 10 años. En este contexto, la comuna menos favorecida es Empedrado, donde este tipo de inversión ha sido menor en comparación con las otras comunas y con una cierta tendencia decreciente a partir del año 2009 llegando al punto más bajo el 2011. En Chanco y Pelluhue la inversión ha presentado mayor regularidad aunque no en montos muy significativos, donde más se ha invertido en fomento productivo en los últimos 10 años es en Cauquenes, superior en todo el periodo.

b) Lo anterior contrasta con el resto de las comunas, donde este tipo de inversión es sostenida y fuertemente creciente en el periodo, con un aumento acelerado a partir del 2011 hasta el 2013.

Relación Política – Inversión en Habilitación Productiva (red vial)

Sabemos que la inversión en fomento productivo, para generar impulso al desarrollo debe necesariamente estar en relación de complementariedad con la inversión habilitante productiva, es decir, con la inversión en transporte (caminos productivos), en obras de acumulación y/o canalización del recurso hídrico, infraestructura de distribución del agua y en todo aquello que habilite el desarrollo productivo de un territorio. Al examinar en el periodo 2000 - 2012 cuatro de los instrumentos que modelan la política de desarrollo de la región (ERD 2000; ERD 2009; PDI MOP 2009 y PRI-GRHI MOP 2012) observamos coherencia y complementariedad en los diagnósticos y propuestas relativas donde, de manera similar, los instrumentos se proponen mejorar la red vial productiva en orden a facilitar el desarrollo de la agricultura y dar conectividad a localidades más apartadas, a esto se agrega la indicación de crear y mejorar accesos a los destinos turísticos de la región.

En este ámbito, la comuna de Cauquenes es la más favorecida dentro de las rezagadas, mostrando un aumento significativo a partir del año 2012 y alcanzando un nivel muy por sobre la inversión histórica el año 2014. Los principales proyectos de habilitación productiva, específicamente en red vial relacionados con la inversión en Cauquenes serían: Reposición Pav. Ruta M - 50 Sector: Cauquenes – Chanco (red vial productiva) con ejecución 2004-2014; Ruta 126 Los Conquistadores con ejecución 2011 – 2014; Conservación Ruta M-89 Cauquenes Cayorranquíl con ejecución 2004 – 2010.

Relación Política – Inversión en Habilitante Productivo (riego)

Por otra parte, tratándose de una zona agrícola por excelencia, ha sido preocupación permanente en la región, y así lo recogen las indicaciones de las **ERD del año 2000 y 2009 y el PDI MOP 2009**, aumentar la superficie regada regional y desarrollar sistemas eficientes y tecnificados de regadío, que permitan optimizar la utilización del recurso agua para riego. Construir y mejorar infraestructura de riego es uno de los ejes fundamentales y de larga data para la región del Maule. En la actualidad en esta región la infraestructura de riego está compuesta por los embalses El Planchón, Laguna del Maule, Digua, Bullileo y Tutuvén y de varios canales, entre los cuales están Maule Norte, Maule Sur, Melado, Pencahue, Melozal, Digua y Ancoa. En este contexto, para el periodo 2008 – 2009 destaca la construcción Mejoramiento Sistema de Riego Embalse Tutuven, lo cual es coherente con el énfasis que se ha puesto en iniciativas de este tipo en las estrategias de desarrollo y en el Plan Director de Infraestructura del MOP, en orden a potenciar la superficie con aptitud agrícola.

Un balance en esta materia nos indica los siguientes resultados:

1. La inversión en empleabilidad para las comunas rezagadas ha sido irregular, en el sentido de poco sostenida en el tiempo, y en montos no muy significativos, es decir, no obstante contar con un diagnóstico y propuestas de acción en esta materia no se observa una correlación del todo coherente con la inversión, no se ha puesto suficiente énfasis en la inversión en empleabilidad para las comunas rezagadas.

2. Sin bien, en su contenido, las políticas de desarrollo han puesto énfasis en la necesidad de fortalecer el fomento productivo y promover al emprendimiento, en otras palabras, fortalecer la capacidad del territorio para generar oportunidades de ingreso a través del trabajo independiente, ya sea de la pequeña agricultura u otra actividad económica, se observa que la inversión en fomento productivo, en las comunas rezagadas, se ha mantenido prácticamente en las mismas condiciones de estabilidad y montos en los últimos 10 años. Esto se acompaña de un desequilibrio evidente, a lo menos en la tendencia de la inversión, ya que en contraste con las comunas rezagadas, en el resto de las comunas de la región la inversión en fomento productivo presenta un fuerte crecimiento en el periodo.

3. Junto a un bajo nivel de coherencia entre política e inversión en materia de fomento productivo y empleabilidad en las comunas rezagadas, se observa además falta de complementariedad entre las inversiones en fomento productivo y empleabilidad v/s habilitación productivas, esto es evidente para Cauquenes que recibe el 76% de la inversión, presenta una fuerte inversión en Habilitante Productiva acompañada de baja inversión en Fomento Productivo y Empleabilidad; cabe señalar que las políticas de inversión en fomento productivo y empleabilidad pueden, eventualmente, ser complementarias en el largo plazo, si consideramos que las iniciativas desarrolladas con base en financiamiento productivo pueden generar empleo en el tiempo. Por otra parte, Chanco y Pelluhue presentan muy baja participación de la inversión Habilitante Productiva, pero acompañada de una mejor participación en Fomento Productivo y una baja participación de Empleabilidad. Por último, Empedrado presenta una baja ejecución de inversión Habilitante Productiva acompañada de participaciones relativamente más significativas en Fomento Productivo y Empleabilidad, esta situación nos indica que en general la inversión no presenta complementariedad y tiene poco foco.

4. En materia de innovación, ya el año 2000 la estrategia de desarrollo señala la necesidad de apoyar la incorporación de procesos tecnológicos en las MIPYMEs a fin de mejorar su competitividad y prepararlas para dar respuesta a los requerimientos del desarrollo productivo y comercial de la región. El año 2009 la estrategia de desarrollo apuesta a una economía regional basada en el conocimiento, la innovación y el emprendimiento, en esta misma línea, la agenda regional de innovación del año 2009 agrega la necesidad que tiene la región de superar el gran déficit en valor agregado de la producción. Sabemos que se ha avanzado en este contexto, que la Región del Maule ha ido progresivamente generando una creciente capacidad de innovación tecnológica, en especial la vinculada a la agroindustria y a centros tecnológicos, sin embargo, de acuerdo a lo observado en los documentos y en la evolución de la inversión, no hay una política fuerte de articulación de la pequeña agricultura con los sectores más pujantes de la economía regional, no se observan proyectos de inversión relevante en materia de encadenamientos o en la generación de redes de proveedores hacia el sector agroindustrial y, en materia de turismo, aún cuando la ERD del Maule indica la existencia de una demanda creciente por turismo rural, no se observa inversión significativa en esta área, ya sea en la generación de nuevos productos o servicios turísticos innovadores, para ninguna de las cuatro comunas rezagadas en la región del Maule, con excepción de Cauquenes, donde hay algo de inversión en los años 2012 y 2013.

Relación Política – Inversión en Educación

En materia de educación desde el año 2000 en adelante, las estrategias de desarrollo de la Región del Maule han centrado la atención en 3 aspectos: por un lado, mejoramiento de la calidad;

seguido de infraestructura que dé respuesta a la necesidad de aumentar significativamente la cobertura en los niveles de pre básica, media y adulta y, por sobre todo, pertinencia, es decir, concordancia de la formación con las “necesidades de desarrollo de la región”, con las “demandas del desarrollo territorial”, en “vinculación con el contexto productivo”, atenta a las “proyecciones del mercado laboral”, esto fundamentalmente aplicable a la educación media técnica.

Con estos antecedentes, y al examinar la evolución de la inversión en servicios sociales para las comunas rezagadas de la Región del Maule se observa lo siguiente: para el periodo estudiado la inversión en servicios sociales se ejecutó solo en un 4% en las comunas rezagadas, este bajo porcentaje se puede desagregar de la siguiente manera: en educación, subsector pre básica, considerando posibles proyectos de ampliación y/o construcción de establecimientos educacionales, en los últimos 10 años hubo “cero inversión”, idéntica situación en la educación técnica y especial. Situación diferente observamos en los niveles Básico y Medio, donde se ha ejecutado mayor cantidad de inversión, siempre dentro del 4% mencionado: Cauquenes (62%), Pelluhue (21%) Empedrado (11%) y Chanco (6%).

Esta inversión en educación se observa irregular en el periodo estudiado, más bien concentrada en ciertos años, lo que probablemente corresponde a proyectos específicos; en este sentido, los principales proyectos de inversión en educación básica y media identificados para las comunas rezagadas en el periodo estudiado son los siguientes: En Cauquenes se observan dos años, 2004 y 2005, que concentran buena parte de la inversión en educación básica y media en la comuna, lo que corresponde a la Ampliación con Equipamiento en la Escuela E-652 Ascensión Jara, posteriormente se retoma la inversión el año 2012. La comuna de Empedrado presenta también una concentración de la inversión entre el año 2007 y 2010, también atribuible a la reposición con reubicación y equipamiento del Liceo San Ignacio Empedrado. En Pelluhue, entre el 2004 y 2006 se observa inversión probablemente correspondiente a la construcción del Internado y Equipamiento para Enseñanza Media Pelluhue, y la reposición parcial con equipamiento del Liceo Pelluhue entre el 2008 y 2010.

Del examen realizado es posible afirmar lo siguiente: En contraste con lo indicado por la estrategia se observa un déficit respecto de una inversión más decidida que dé fuerte impulso a la educación técnica y que genere alianzas de largo plazo con el mundo productivo. En este sentido, cabe rescatar lo planteado por la estrategia de desarrollo regional el año 2009, que busca abordar la educación dentro de un marco estratégico más amplio, y propone a lo menos dos acciones relevantes: i) elaboración de un “plan de gestión y desarrollo educativo regional, específico y pertinente a las necesidades de la región” y; ii) creación de un observatorio del mercado laboral regional que de orientaciones al sistema de formación respecto de sus proyecciones en el mercado laboral. Al parecer esta idea se estaría concretando dado que la CCHC de Talca informaba en junio de este año lo siguiente: “a partir del próximo año se espera que esté funcionando el primer Observatorio Laboral en la Región del Maule y el país...la medida permitirá conocer el estado actual del empleo para implementar mejoras y su comité está formado por distintos actores, entre ellos la Cámara Chilena de la Construcción de Talca, trabajadores, sindicatos y representantes de empresas, entre otros”. En este contexto, cabe la interrogante sobre las prioridades trabajadas en la región, si se invierte en iniciativas como la señalada sería también recomendable una inversión complementaria en materia de educación, particularmente en la formación subsector pre básica y técnica, que de acuerdo a los datos analizados más arriba, no han recibido financiamiento importante.

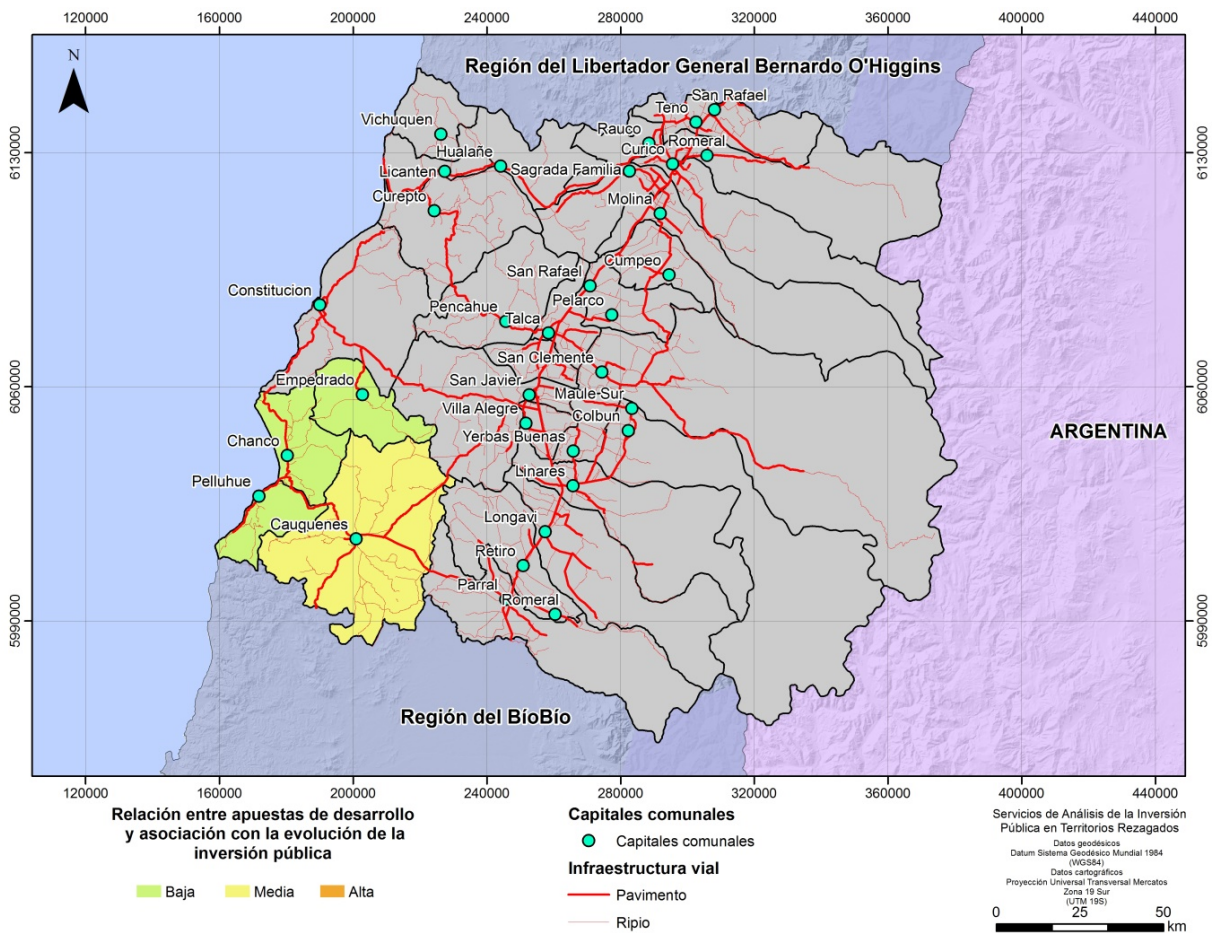
Relación Política – Inversión en Salud

En materia de Salud, los instrumentos de desarrollo de la región coinciden respecto de un déficit importante en materia de infraestructura, tecnología y calidad del servicio, esto es planteado ya en

el año 2000 por la estrategia de desarrollo y retomado el año 2009. De igual forma, es de larga data la necesidad de asegurar accesibilidad, oportunidad y calidad de la atención otorgadas por el nivel primario de salud. Si observamos la inversión en el sector salud para las comunas rezagadas, se puede afirmar que es muy baja en todos los niveles, es particularmente baja en el nivel primario, incluso inexistente para algunas comunas como Cauquenes y Empedrado donde en los últimos 10 años no hubo inversión en el nivel primario de atención. Sin bien existen servicios de atención primaria en las comunas, en Chanco y Pelluhue se observa por ejemplo una inversión mínima, probablemente relacionada con insumos médicos y mantención de bajo costo. Esto no se condice con lo planteado por la estrategia de desarrollo respecto de asegurar accesibilidad, oportunidad y calidad a este nivel. Por otro lado, de las comunas rezagadas solo Cauquenes presenta inversión en el nivel secundario y concentrada entre los años 2004 y 2007 que correspondería a un consultorio urbano en la ciudad, construcción del Consultorio General Urbano Sector Poniente Cauquenes, posteriormente, los años 2010 – 2012 se observa inversión correspondiente a la reposición parcial del Hospital de Cauquenes.

La figura siguiente muestra que la relación entre apuestas de desarrollo y su asociación con la evolución de la inversión pública en los territorios rezagados oscila entre baja y media.

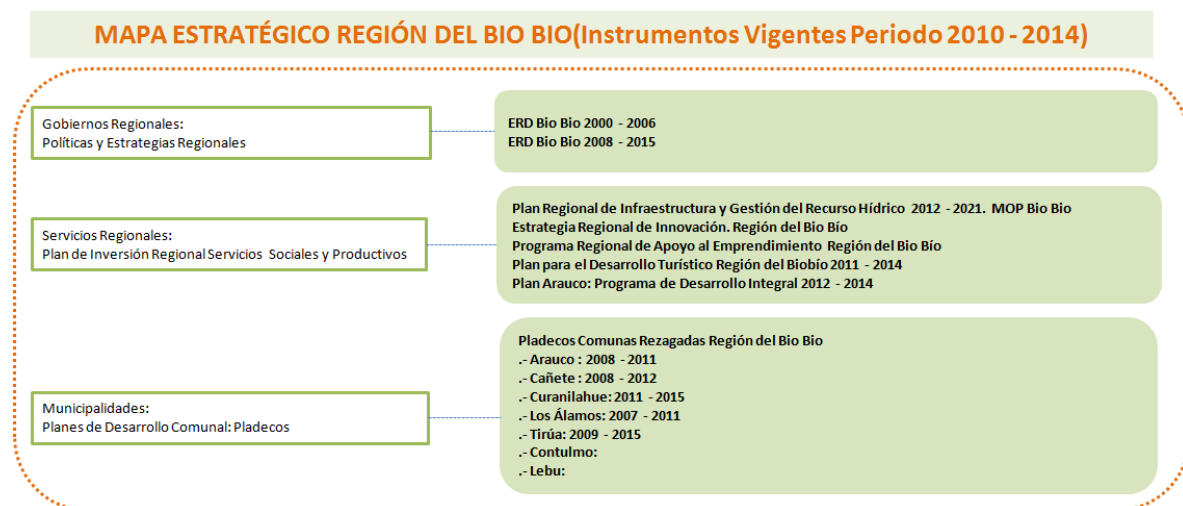
Figura N° 48. Región del Maule: Relación entre apuestas de desarrollo y asociación con la evolución de la inversión pública



2.2.5. Región de Bío Bío: Alineamiento, coherencia y complementariedad entre instrumentos de política pública

Para todas las regiones en estudio, los instrumentos analizados aquí presentan una mirada transversal de la región, con base en esta mirada se realizó una revisión de los instrumentos y sus respectivos ejes estratégicos ordenando el análisis en los siguientes temas a) Red Productiva Regional; b) Gestión de Recursos Hídricos; c) Empleabilidad, Emprendimiento e Innovación y; d) Educación y Salud. El análisis incluye los instrumentos de los Gobiernos Regionales (estrategias regionales de desarrollo); instrumentos de los Servicios Regionales (planes, programas y estrategias); y a nivel de municipalidades los planes de desarrollo comunal (PLADECOs). Complementariamente, y como una manifestación en la región de los instrumentos de planificación a nivel nacional, se incorpora en ciertos puntos del análisis el Plan de Gobierno para la Región Bío Bío en el periodo 2010 – 2014; el Programa Zona de Rezago de la Región del Bío Bío (PZR Bío Bío 2015) y el Plan Arauco 2012.

Figura N° 49. Mapa Estratégico Región del Bío Bío



Red Productiva Vial: El año 2000 la estrategia de Desarrollo Regional **ERD Bío Bío 2000** señalaba la “necesidad de promover el desarrollo integral de los sectores productivos fortaleciendo la articulación entre empresas de distinto tamaño y una localización más equilibrada en el territorio”, en este sentido, como estrategia de desarrollo se propone “superar los déficit de infraestructura productiva, en especial con respecto a la vías secundarias, vías de acceso a puertos e infraestructura de caletas pesqueras”. Esta preocupación por contar con infraestructura vial coherente con las necesidades de los sistemas productivos es retomada el año 2008, nuevamente por la **ERD Bío Bío 2008**, que se plantea dentro de sus lineamientos estratégicos la “Integración territorial, física y virtual de la región”, y se propone además proveer de infraestructura requerida para estructurar un sistema regional de centros poblados integrados, con conectividad estable y segura. Un año más tarde, el Plan Director de Infraestructura del MOP, **PDI MOP 2009**, recoge la necesidad de conectividad, según indica, para consolidar la integración completa de la región del Bío Bío y se propone dar 100% de conectividad a localidades más apartadas.

El año 2012 el Plan Regional de Infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico al 2021. **PRIGRH - MOP Bío Bío 2012**, incorpora los puntos anteriores y establece brechas de infraestructura y de gestión hídrica por ejes de desarrollo, en este aspecto, para el eje “Competitividad y Logística”

indica i) “insuficiente interconexión vial para la integración de modos de transporte, que genera dificultades en la gestión de carga e ineficiencias que amenazan los niveles de competitividad” y; ii) “bajo estándar de ejes complementarios de transporte que permitan optimizar la red de acuerdo a expectativas de crecimiento productivo”. En el eje “Calidad de Vida Rural”, este instrumento señala “déficit de cobertura de caminos pavimentados, lo que retrasa, según indica, el desarrollo social y productivo de áreas rurales por problemas de accesibilidad y tiempos de viaje”.

El **Pan de Gobierno, Región Bío Bío 2010 – 2014** se propone seguir en esta misma línea, aunque de una manera más concreta y se propone “mejorar la infraestructura y conectividad por medio de distintos proyectos de construcción de carreteras”, menciona por ejemplo, que “se pavimentarán alrededor de 130 kilómetros adicionales de la provincia de Arauco al año 2014”.

El año 2012 surge para la provincia de Arauco, el **Plan Arauco 2012** que establece un eje estratégico de conectividad, que se sustenta en 3 grandes objetivos, i) “reponer y mejorar la infraestructura vial”, orientado fundamentalmente a recuperar las estructuras viales después de los daños que ocasionó el terremoto de febrero de 2010; ii) “conservar la infraestructura de aeródromos y facilitar el transporte público a sectores aislados”, aquí destaca la propuesta de implementar “un subsidio de transporte rural para las comunas de Contulmo y Tirúa, que contempla dos viajes diarios, a iniciarse el años 2013 y; iii) dotar de conectividad digital a las localidades rurales, lo que implica, según se especifica en este Plan, “contar con señal para telefonía móvil e internet en las comunidades más alejadas de la Provincia”.

Gestión de Recursos Hídricos: El uso eficiente del recurso hídrico ha sido una preocupación permanente en la Región del Bío Bío, ya el año 2000 la **ERD Bío Bío 2000** se propone “mejorar la eficiencia en riego” para ello señala la necesidad de “priorizar el desarrollo de nuevas obras”, fundamentalmente porque, según señala en el diagnóstico que realiza en el capítulo “Estrategia Regional de Riego”, existe en la región una “infraestructura de riego deficiente, caracterizada por una red de canales con más de 60 años de uso y que presenta un alto riesgo de colapso”. Para abordar adecuadamente la gestión del recurso hídrico en la región, la **ERD 2000** plantea la necesidad de una política regional de manejo integral del recurso hídrico para la región, y a continuación señala como objetivos estratégicos para el desarrollo del riego en la región los siguientes: i) aumentar la superficie de riego; ii) mejorar la gestión de los recursos hídricos; iii) desarrollar el riego en el secano y; iv) perfeccionar la coordinación institucional para una mejor y más eficiente gestión del recurso hídrico en la región.

Estas preocupaciones de orden estratégico el año 2000, resurgen el año 2009, con el Plan Director de Infraestructura del MOP, **PDI MOP 2009**, este instrumento propone dentro de sus programas y proyectos estratégicos “modernizar canales de riegos primarios y secundarios, los cuales en muchos casos corresponden a obras del siglo XIX.” En materia de inversión en infraestructura de riego y embalses el PDI MOP 2009 indica que para el período 2010-2025 “se contempla la ejecución de obras en la región correspondiente a 3 embalses: Punilla, Zapallar y Lonquén”. La situación a abril de 2012 es descrita en el Plan Regional de Infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico al 2021. **PRIGRH - MOP Bío Bío 2012**, este instrumento señala que en la región se controlan 4 cuencas hidrográficas. Las cuencas del río Itata y Biobío; y las cuencas costeras ubicadas entre el río Itata y río Biobío y las emplazadas entre el río Biobío y el límite Sur de la región. No obstante este contexto, este instrumento reitera las preocupaciones de larga data en la región, es decir, “un importante déficit en la promoción de la gestión integrada de cuencas mayores y menores de la región para incentivar el uso eficiente del recurso” e insiste en “un déficit en infraestructura para el óptimo uso del agua en la región”.

Empleabilidad: desde el inicio del periodo estudiado, la preocupación por la capacidad de generación de empleo en la región se manifiesta permanentemente en las políticas de desarrollo, el

año 2000, la **ERD Bío Bío 2000**, parte señalando en esta materia, a modo de diagnóstico, “un déficit en la adecuación de la fuerza de trabajo regional, a los cambios y transformaciones, que la apertura de la economía nacional, impone a los sectores productivos de la región”, para abordar esto, se propone dentro de una cantidad abundante de objetivos i) desarrollar programas de “capacitación pertinente orientada al mercado laboral”; ii) orientar la oferta de la educación media, de carácter técnico profesional, a las necesidades productivas de la región y; iii) facilitar las condiciones de inserción laboral y la capacidad emprendedora de los jóvenes. El año 2008, los contenidos fundamentales del diagnóstico se retoman en la **ERD Bío Bío 2008**, que reitera nuevamente esta preocupación: “la generación de empleos de la economía regional presenta brechas permanentes entre la fuerza de trabajo y la ocupación”, y, de hecho, establece como lineamiento estratégico N° 1 el “crecimiento económico, diversificación y mejoramiento de la competitividad regional, generando empleos de calidad en pro del desarrollo y la equidad social”, en este sentido, es posible observar en esta estrategia dos líneas de acción: por un lado, se propone apoyar el desarrollo de cadenas productivas locales capaces de generar empleos de calidad; y por otro, nuevamente al igual que en el año 2000, se observa la preocupación por fortalecer y dar pertinencia a la educación técnica, esto último aparece ahora planteado dentro de los objetivos estratégicos como :“fomento de la formación técnico profesional, promoviendo la capacitación y la certificación de competencias laborales”. Dado el contexto descrito, el **Pan de Gobierno, Región Bío Bío 2010 – 2014** se propone dar un impulso a la empleabilidad y aumentar la inserción laboral en la región, esto a través de los programas e instrumentos del estado, por ejemplo: potenciando el uso de la franquicia tributaria para capacitación; potenciando el bono empresa y negocio para pymes; implementando el bono trabajador activo, etc.

Emprendimiento: El año 2000, la **ERD Bío Bío 2000** aborda directamente la necesidad de promover el emprendimiento como un mecanismo de desarrollo en la región e indica en forma específica la “necesidad de apoyar la creación de un Centro Regional de Emprendimiento y Asistencia para el desarrollo de oportunidades productivas y negocios”. En su eje “Fortalecimiento del Mundo Rural Mejorando los Niveles de Equidad y Sustentabilidad”, la **ERD Bío Bío 2000** plantea múltiples objetivos entre los cuales cabe destacar el “apoyo a la transformación, el desarrollo y sostenibilidad de actividades productivas en condición de rezago como la pesca, agricultura campesina tradicional y turismo interno”, también se propone fortalecer y desarrollar nuevos programas de apoyo a micro, pequeña y mediana empresa,” y “desarrollar el turismo rural y agroturismo localizado en sectores”. La **ERD Bío Bío 2008**, con un enfoque más integrado de la región, plantea dentro de sus principales preocupaciones en materia de emprendimiento, la necesidad de “fortalecer el aparato productivo regional, en este sentido indica como una de las principales necesidades estratégicas de la región, “la implementación de una política pública regional de fomento, que aborde este desafío en conjunto con todos los actores del sistema productivo regional”.

Por su parte, el año 2009, el Plan Director de Infraestructura del MOP, **PDI MOP 2009**, se propone a lo menos tres tareas que aportaría significativamente en materia de impulso al emprendimiento, i) se propone “dar 100% de conectividad a localidades más apartadas”, lo cual tendría impacto significativo al facilitar la vinculación a mercado de bienes y servicios a la pequeña producción; ii) construir infraestructura en caletas pesqueras definidas como tales y sobre las que exista demanda efectiva en equipamiento; conectividad a red vial básica; infraestructura sanitaria y; iii) dar conectividad vial, con estándar al menos de pavimento básico, al 100% de los destinos y atractivos turísticos regionales definidos como tal por este instrumento. Posteriormente, el año 2012 y respecto de estos puntos, el Plan Regional de Infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico al 2021. **PRIGRH - MOP Bío Bío 2012**, en su eje “Sectores Productivos Prioritarios” señala: “Insuficiente suministro de metros cúbicos embalsados para mejorar la oferta de hectáreas de riego”, y “Déficit de infraestructura relativa al ordenamiento del borde costero, falta de conectividad pavimentada a caletas pesqueras regionales y polos de actividad pesquera”.

El año 2010 Plan de Gobierno, Región Bío Bío se propone abordar las necesidades del emprendimiento regional fortaleciendo a las micro, pequeñas y medianas empresas, y señala como principal mecanismo “a través de financiamiento y asistencia técnica”, por ejemplo, se propone crear un fondo de garantía para la reconversión productiva, a fin de respaldar los créditos bancarios de largo plazo y otorgando a la pymes mejor acceso a programas de asistencia técnica y certificaciones de calidad, entre otras medidas. Para la pequeña agricultura, se propone más bien optimizar la ejecución de programas con los que ya cuenta en el estado, por ejemplo, se propone aumentar el programa de fortalecimiento de alianzas productivas entre INDAP y grandes agroindustrias para la incorporación de la agricultura familiar campesina al desarrollo, en este mismo sentido, se propone fortalecer y ampliar cobertura para los programas Prodesal y Programa de Desarrollo Territorial Indígena PDTI. En materia de desarrollo turístico, este Plan se propone, específicamente para la Provincia de Arauco, “el diseño e implementación de un nuevo circuito turístico en los lagos Lanalhue y Lleu Lleu, y la construcción del Circuito Parque Nacional Isla Mocha”. Esto se complementa, el año 2011, con la elaboración del **Plan para el Desarrollo Turístico Región del Biobío 2011 – 2014**. **El año 2012, la Estrategia Nacional de Turismo** establece objetivos estratégicos que buscan imprimir un fuerte impulso a la promoción del turismo regional, fortaleciendo la competitividad del sector, implementando inteligencia de mercado, con una mayor inversión, sustentabilidad y calidad de la oferta turística regional.

En su eje “Eje Desarrollo Productivo y Empleo”, el **Plan Arauco 2012** considera un número significativo de acciones que apuntan fundamentalmente a: “dar mayor valor agregado a los productos; incentivar el uso de nuevas tecnologías y promover la creación de nuevos emprendimientos”, en este contexto se propone fomentar el emprendimiento a través de tres objetivos estratégicos: i) Mejorar la infraestructura y fortalecer las competencias del sector de pesca artesanal; ii) Mejorar la competitividad del turismo en la Provincia y promover los atractivos naturales; iii) Fortalecer el sector silvoagropecuario y agroalimentario. Estos tres sectores son retomados en el Plan de Trabajo 2015 del **Programa Zona de Rezago de la Región del Bío Bío (PZR Bío Bío 2015)** para lo cual se propone acciones del siguiente tipo: para el desarrollo del sector Borde Costero, el Programa Zona de Rezago de la Región del Bío Bío (PZR Bío Bío 2015) se propone como líneas estratégicas las siguientes: asistencia técnica y fortalecimiento organizacional; sustentabilidad de los recursos; implementación y equipamiento de caletas pesqueras en el territorio; y comercialización y valor agregado; para el desarrollo del sector silvoagropecuario, el **PZR** se propone como líneas estratégicas las siguientes: agregar valor a la madera en la provincia, pos aserrío; fomentar la asociatividad de pequeños productores, sea cooperativismo u otra forma, para crear grandes volúmenes de un mismo producto y facilitar la comercialización con grandes clientes y, apoyo en la búsqueda de nuevos mercados para los distintos productos; para el desarrollo del sector turismo, el **PZR** se propone como líneas estratégicas las siguientes: posicionar a la Provincia de Arauco, en el mercado regional y nacional, como destino turístico, a partir de la diversidad de productos y servicios; promover y desarrollar productos y servicios turísticos de calidad y competitivos, a partir de la diversidad de recursos naturales, históricos y culturales; crear y mejorar la infraestructura, planta, equipamiento y mobiliario turístico urbano; elaborar y ejecutar una estrategia de promoción, marketing y comercialización de productos y servicios turísticos; y fomentar el profesionalismo del sector turístico en la provincia; para el sector agropecuario, el **PZR** indica la necesidad de mejorar la infraestructura vial y digital intercomunal; habilitar de conectividad digital en sectores rurales; mejorar sistemas de riego; promover el cultivo a mayor escala de productos hortícolas; desarrollar el turismo lacustre y rural; fortalecer y ampliar los programas de asistencia técnica operando en el territorio y potenciar las líneas de fomento productivo. Lo anterior se refuerza con el **Programa Regional de Apoyo al Emprendimiento en la Región del Bío Bío** que busca apoyar, más específicamente, emprendimientos regionales de alto potencial de crecimiento en el inicio de sus proyectos, mediante cofinanciamiento para la creación, puesta en marcha y despegue de sus empresas. Al término de la ejecución los

emprendimientos deben haber alcanzado ventas iniciales o crecimiento de las ventas y aumento de número de clientes.

Innovación: La **ERD Bío Bío** se planteó el año 2000 un eje denominado “Ciencia y Tecnología para el Desarrollo” donde señala la necesidad de “institucionalizar un sistema de ciencia y tecnología regional, liderado por el Sector Público y que articule a los actores oferentes y demandantes”, La idea fundamental según se argumenta en el documento es “disponer de una oferta de conocimiento científico y tecnológico que pueda ser transferida y utilizada, por el sector productivo agrario y comunidades de pescadores artesanales y nuevas actividades como biotecnología, productos orgánicos, acuicultura y turismo. La centralidad de la ciencia y la tecnología para el desarrollo y la necesidad de transferir los avances científico tecnológicos hacia el sistema productivo, son retomados por la **ERD Bío Bío 2008**, este instrumento los integra ahora nuevamente como uno de sus lineamientos estratégicos: “Ciencia, tecnología e innovación para una economía regional dinámica y competitiva, para el desarrollo social, para la prevención y mitigación de riesgos naturales y antrópicos”, esta estrategia coincide con la necesidad planteada el año 2000 sobre la implementación en la región de una “política regional orientada a consolidar la base tecnológica de la región”. El **Plan de Gobierno, Región Bío Bío 2010 – 2014** se propone “invertir fuertemente en innovación, para potenciar el desarrollo productivo de la región”, para ello señala la necesidad de “apoyar los proyectos emprendedores y de innovación tecnológica en la región”, en este sentido, se propone por medio de la gestión conjunta de servicios del estado (Innova Biobío, el Gobierno Regional, SUBDERE, la Unión Europea, CORFO, etc.) diseñar e implementar un sistema regional de innovación con una estrategia específica para la región.

Educación: La **ERD Bío Bío 2000** apuesta fuertemente a la educación inicial, de hecho, en su eje “Mejor Calidad de Vida y Convivencia entre las Personas” se propone como acción prioritaria “ampliar la cobertura en 12.000 cupos de educación parvularia”. El año 2008 la estrategia regional de desarrollo **ERD Bío Bío 2008** aborda la educación de manera más integral, con un enfoque más transversal y como factor decisivo en el desarrollo de la región, en este sentido se plantea como uno de sus ejes estratégicos la “educación de calidad al servicio de las personas, la movilidad social, la competitividad económica y la participación democrática ciudadana”. De acuerdo a cifras entregadas por el **Plan de Gobierno, Región Bío Bío 2010 – 2014**, el terremoto afectó a 1.129 establecimientos de la región del Biobío; de los establecimientos afectados, 744 eran municipales y 385 particulares subvencionados, este Plan se propone abordar esta situación de manera prioritaria y uno de los principales objetivos que se propone en materia de educación corresponde a la recuperación de infraestructura y equipamiento de educación, complementariamente se propone mejorar la calidad de la educación mediante la construcción de Liceos de Excelencia, la capacitación docentes y la conectividad digital de los establecimientos. Posteriormente, en su eje “Educación”, el **Plan Arauco 2012** pone la infraestructura nuevamente en el centro de las preocupaciones en esta materia, y se propone como uno de sus objetivos estratégicos “mejorar las condiciones de infraestructura construyendo dos nuevos liceos, en las comunas de Curanilahue y Arauco, y adecuando otros cuatro liceos que fueron afectados por el terremoto 27/F, 2 en la comuna de Cañete, 1 en Arauco y 1 en Los Álamos. Por último, en materia de escolaridad, el **Plan de Trabajo 2015 del Programa Zona de Rezago de la Región del Bío Bío (PZR Bío Bío 2015)** reinstala el tema sobre bajos niveles de escolaridad y los relaciona con “los bajos niveles de ingreso y tasas significativas de pobreza de una localidad”, pone como ejemplo el caso de la provincia de Arauco, que presenta, según indica, la tasa más baja de escolaridad de la región, de igual forma, señala que en esta provincia, la población con estudios superiores o técnicos completos sólo llega a un 14,2% muy por debajo del 23,5% de la Región del Bío Bío.

Salud: La **ERD Bío Bío 2000** se propone entre sus principales objetivos “aumentar la inversión en infraestructura, equipamiento y gestión”, en este sentido, indica la necesidad de priorizar acciones como “ampliación de la cobertura de atención especializada para los adultos mayores y la

implementación de clínicas móviles hacia el sector rural”. Las cifras entregadas por el **Plan de Gobierno, Región Bío Bío 2010 – 2014** indican que en toda la zona afectada por el terremoto del 2010 se perdió el 22% de camas existentes en la zona, con los 5 Servicios de Salud gravemente afectados, razón por la cual se propone al año 2013 alcanzar el 100% de la recuperación de la red sanitaria de la región. El año 2012, para la provincia de Arauco, el Este Plan se propone para ese año los siguientes objetivos estratégicos: i) “Mejorar la calidad del servicio en salud”, aquí destaca el compromiso de adquirir 12 nuevos vehículos de transporte rural y 15 nuevas ambulancias para la Provincia y, ii) “Mejorar la infraestructura de la salud pública”, aquí el Plan Arauco se compromete a la reparación de la torre en el Hospital de Curanilahue; a la normalización del Hospital Santa Isabel de Lebu, se indica que esta obra considera relocalización del establecimiento a inicios del año 2014, y a la reparación y entrega definitiva del Hospital Intercultural de Cañete. Además, el Plan se compromete a la reparación y construcción de cinco Centros de Salud Familiar (CESFAM) ubicados en las comuna de Tirúa; Los Álamos; Arauco; Curanilahue.

A nivel de Municipalidades, en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) se observa lo siguiente: El PLADECO Arauco 2008-2011 presenta objetivos de acuerdo a tres líneas estratégicas de gestión municipal: (i) Gestión Económica – Territorial; (ii) Gestión Social – Comunitaria; (iii) Gestión Interna, el documento indica que estas unidades de gestión “intervienen en la generación de mejores condiciones para el desarrollo de la iniciativa emprendedora, el fortalecimiento y promoción de las capacidades productivas y la absorción de mano de obra, sin embargo no se observan proyectos o iniciativas concretas, solo se alcanza el nivel de elaboración de objetivos. Situación distinta es la que presenta el PLADECO de la comuna de Cañete 2008 – 2012, con un diagnóstico comunal con elementos que dan más cuenta de la realidad de la comuna y una visión de futuro, además, presenta propuestas de ideas y programas de proyectos a ejecutar en el periodo de vigencia del PLADECO en los ámbitos económico, social, territorial, de ciudadanía, servicios públicos y medio ambiente. El PLADECO Curanilahue 2011 – 2015 contiene buenas propuestas de la misma comunidad para la realización de proyectos, en los ámbitos de desarrollo territorial, social, económico productivo, y se mencionan proyectos en ejecución con financiamiento del sistema de fomento productivo (CORFO, SERCOTEC, FOSIS), este instrumento entrega más claramente una visión de desarrollo de la comuna, elemento que no se observa claramente en las otras comunas estudiadas en la región, En general los PLADECOs presentan un buen diagnóstico comunal pero, nuevamente no se observa una planificación programática (plan de acción) que permita materializar los lineamientos estratégicos para cada comuna, esto es particularmente observable en el caso de las comunas de Los Álamos, Tirúa, Contulmo y Lebu.

Se observa un enganche general con los principales conceptos que son abordados en instrumentos como las Estrategias de Desarrollo de la Regional y de servicios regionales (desarrollo productivo, empleabilidad, emprendimiento, innovación, entre otros), sin embargo, no se observa una programación que respondan claramente a ejes temáticos o a líneas de desarrollo coherentes con las propuestas estratégicas de nivel superior. En este contexto, algunas observaciones posibles de realizar son: la necesidad de alcanzar mayor coherencia entre instrumentos de planificación e inversión de niveles regional y local; la necesidad de materializar los lineamientos estratégicos articulando las demandas territoriales con la oferta pública y; la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los distintos niveles territoriales para hacer más efectivas las propuestas de planificación y alcanzar un mayor nivel de alineamiento y coherencia. En este contexto es donde los PLADECOs, concebidos como instrumentos de planificación territorial, pueden eventualmente, generar una vinculación más robusta con los contenidos estratégicos de nivel regional y sectorial, idealmente, establecer una relación de coherencia entre los objetivos de desarrollo local y la Estrategias Regional de Desarrollo e instrumentos sectoriales de desarrollo social y productivos.

2.2.6. Región del Bío Bío: Coherencia y complementariedad entre las iniciativas de inversión, políticas y planificación de los territorios

Panorama General Comunas Rezagadas:

Si observamos para la Región del Bío Bío el % de población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral Pobreza y Extrema Pobreza para el año 2003, vemos que todas las comunas en estudio se encuentran por sobre el 20%, incluso Tirúa alcanza para este año un porcentaje en este indicador cercano al 50%, se trata de una de las zonas más pobres de nuestro país.

En el transcurso de 8 años al 2011, la situación presenta alguna diferencia, tres de las 7 comunas estudiadas disminuyeron este indicador, Curanilahue, Lebu y Tirúa, en torno a un 8%, un 10% y un 12% respectivamente. Contulmo se mantiene en un 27% y Arauco y Los Álamos aumentaron este indicador en un 3.7% y 4.6% respectivamente. En promedio al 2011 estas 7 comunas presentan cerca de un 32% de su población con ingresos promedio mensual per cápita bajo umbral Pobreza y Extrema Pobreza, valor bastante alto en comparación con el promedio nacional que llega al 14.4%.

De acuerdo al PZR Región Bío Bío 2015, “uno de los principales aspectos que puede explicar los bajos niveles de ingreso y tasas de pobreza de una localidad corresponde a sus bajos niveles de escolaridad”. En este sentido, la realidad comunal no es muy alentadora, el % de población sin escolaridad en promedio para las comunas estudiadas llega al 6% de la población lo que contrasta con el promedio nacional que alcanza un 3%. Entre el 2006 y el 2011 Cañete ha aumentado su población sin escolaridad de un 3.3% a un 7.9%; Curanilahue de un 4.5% a un 8.1% y Tirúa de un 7.5% a un 10.4%.

Las principales brechas sociales del territorio, según señala el Programa Zona de Rezago de la Región del Bío Bío 2015, se relaciona con los siguientes aspectos: a) las tasas de pobreza del territorio se han mantenido superiores a la región las cuales, a su vez, son superiores al promedio país; b) las tasas de desempleo, de acuerdo a la medición del INE, han experimentado una mejora en relación al resto de la región; c) en salud el indicador de Años de Vida Potencialmente Perdidos es superior en la provincia; d) los niveles de escolaridad y años de educación superior del territorio son inferiores al resto de la región; e) existe un déficit entre la demanda de subsidios de vivienda y la oferta disponible, los niveles de cobertura del saneamiento básico y agua potable son inferiores en el territorio en relación a la región y; por último, f) la conectividad digital del territorio es la más baja de la región.

Relación Política – Inversión Empleabilidad y Fomento Productivo

Al examinar la política de desarrollo de la región desde el año 2000 en adelante, se observa una preocupación constante por la capacidad para la generación de empleo en la región, ese año la ERD se plantea la necesidad de fortalecer la capacitación orientada al mercado laboral o, a las necesidades productivas de la región. El año 2008, la ERD aborda este problema de manera más estratégica en busca de una solución más sostenible en el tiempo y se propone facilitar el desarrollo de cadenas productivas locales capaces de generar empleos de calidad, posteriormente el año 2014 el Plan de Gobierno de ese año se propone impulsar la empleabilidad y aumentar la inserción laboral haciendo uso de los programas e instrumentos del estado. En esta misma línea, la política de desarrollo para la región del Bío Bío, ha tenido como otra preocupación de orden estratégico, la necesidad de promover el emprendimiento como un mecanismo de desarrollo en la región. El año 2000 la ERD pone al centro de esta preocupación el interés por el desarrollo de actividades productivas en condición de rezago e identifica en este sentido a la pesca, la agricultura campesina tradicional y el turismo interno. El año 2009, la ERD se plantea la necesidad de fortalecer el aparato productivo regional con la implementación de una política pública regional de fomento. Entre los

años 2009 y 2012 destaca la preocupación dotar de conectividad a red vial básica de las caletas pesqueras y de atractivos turísticos regionales, esto es posible de observar en el PDI MOP 2009 y retomado por el PRIGRH - MOP Bío Bío 2012. Paralelamente se observa una intención de fortalecer a las MIPYMEs a través de financiamiento y asistencia técnica, esto en el Plan de Gobierno del 2010. Para la pequeña agricultura, se observa el compromiso de ampliar cobertura y optimizar la ejecución de programas de fomento productivo y asistencia, lo mismo ocurre el año 2012 con el Plan Arauco que orienta los esfuerzos de apoyo a la pesca artesanal, el turismo y el sector silvoagropecuario y agroalimentario.

Dado este contexto y al observar la inversión realizada en materia de empleabilidad en las comunas estudiadas, tenemos lo siguiente:

1. Se observa que en la Región y Resto de Comunas existe una marcada tendencia a invertir preferentemente en Empleabilidad (48% y 61% respectivamente), esta tendencia cambia para las Comunas Rezagadas distribuyéndose la inversión en forma bastante similar entre: Fomento Productivo, Habilitante Productivo y Empleabilidad, predominando levemente esta última.

2. Se observa que el total de este tipo de inversión ejecutada en las comunas rezagadas, presenta una importante concentración en cuatro comunas: Arauco, Cañete, Lebu y Tirúa y, en estas cuatro comunas, existe una predominancia de las comunas de Arauco y Cañete y la que presenta menos inversión es Contulmo.

3. Si observamos los datos de inversión en subsector turismo, tenemos que para las 7 comunas estudiadas, la inversión desde el año 2004 al 2010 es extremadamente baja, solo observable en forma mínima e irregular, concentrada en uno o dos años para las comunas de Arauco, Curanilahue, Lebu y Tirúa. Para las comunas de Cañete, Contulmo y Los Álamos se observa cero inversiones en esta materia, siempre hasta el año 2010, lo que nos indica que la preocupación mostrada por la política de desarrollo en orden a potenciar el turismo identificándolo como uno de los sectores que, eventualmente podrían operar como motores de desarrollo para el territorio, no se condice con los esfuerzos de inversión, se observa mínima correlación entre política de desarrollo e inversión en esta materia hasta el año 2010. Esta situación cambia desde el año 2011 al 2014, donde es posible observar inversión en fomento productivo subsector turismo en todas las comunas rezagadas, destaca mayor inversión en Cañete, seguida en forma descendente por Tirúa, Arauco, Contulmo, Lebu, Los Álamos y por último, Curanilahue, destacando como la comuna donde se ha invertido menos en turismo en el periodo 2011-2014.

Al examinar la inversión habilitante sectorial ejecutada en los últimos 10 años para el sector pesca tenemos lo siguiente: En la comuna de Arauco, no se observa inversión sino desde el año 2010 en adelante, con clara tendencia en aumento, especialmente los años 2013 y 2014, lo que correspondería a la Construcción Infraestructura Marítima Caleta Tubul indicada como inversión en reconstrucción del sismo 2010. Para la comuna de Lebu se observa una inversión irregular, muy poco sostenida en el tiempo, iniciando el año 2004 con una inversión de monto mínimo, vuelve a aparecer el año 2006 al 2007, con cero inversión 2008 – 2010 y, del año 2011 en adelante se observa bastante irregular en los montos, destaca el año 2013 por sobre los años anteriores lo que correspondería a proyecto de reposición del Muro y Explanada de Caleta Pesquera Rio Lebu, en el ítem reconstrucción sismo 2010. Para la comuna de Tirúa, este tipo de inversión se observa intermitente en el tiempo y en los montos, por ejemplo, se observa inversión aunque en montos mínimos entre el 2004 y 2007, los años 2008, 2009 y 2010 no hubo inversión de este tipo en esta comuna, el 2011 se observa la última inversión en pesca para Tirúa a la fecha correspondiente a la reposición de Espigones Rio Tirúa en el año 2011, también asignable a la reconstrucción sismo 2010.

En definitiva, no obstante la política de desarrollo regional incorpora permanentemente en sus objetivos estratégicos dar un impulso, tanto al sector de pesca como al turismo, se observa una inversión muy irregular en los montos, poco sostenida, con grandes vacíos temporales, todo lo cual muestra poco nivel de coherencia con la visión de desarrollo que se observa en las políticas e instrumentos ya analizados.

4. Respecto de la inversión en fomento productivo para el sector silvoagropecuario, para todas las comunas rezagadas de la región del Bío Bío, entre los años 2004 y 2010, se observan montos constantes en el tiempo, sin grandes variaciones, situación que cambia, aunque muy levemente, a partir del año 2011, donde es posible observar una pequeña tendencia al aumento en todas las comunas estudiadas. Con todo lo anterior, es posible afirmar que el fomento productivo actúa más bien como soporte de capital de trabajo y no como una inversión destinada a modificar de manera significativa la capacidad productiva y de negocio.

Con todo, la comuna donde más se ha invertido en fomento productivo para el sector silvoagropecuario en la región del Bío Bío en los últimos 10 años es Cañete, seguida en orden de importancia por Arauco, luego Tirúa, Los Álamos, Lebu, Contulmo y, finalmente Curanilahue, comuna que destaca como la que menos inversión de este tipo ha recibido en los últimos 10 años.

Relación Política – Inversión en Habilitación Productiva (red vial y riego)

El diagnóstico realizado por la política de desarrollo de la región hasta el año 2010, apuntaba a través de abundantes propuestas de acción, a la necesidad de superar en la región el déficit de infraestructura productiva, en este sentido destaca no solo la idea de dar conectividad a las localidades más apartadas en la región, sino también, en generar vías de acceso a puertos y caletas pesqueras, así lo establecen las estrategias regiones 2000, 2008 y el Plan MOP 2009. Con el terremoto del año 2010 esta preocupación se agudiza y adquiere una orientación más vinculada a la reconstrucción y recuperación de las estructuras viales dañadas, de esta manera, el Plan Arauco 2012 asume fundamentalmente la tarea de reponer y mejorar la infraestructura vial con daños y el Plan Regional de Infraestructura del MOP Bío Bío de ese mismo año, se propone trabajar en esta misma línea dentro de un contexto más amplio, recuperar y optimizar la red vial de acuerdo a las expectativas de crecimiento productivo de la región. Al examinar la inversión en infraestructura vial, específicamente la ejecutada en proyectos de caminos intra comunales de los últimos 10 años para las comunas rezagadas en la Región del Bío Bío se observa lo siguiente:

1. De las 7 comunas estudiadas, solo en 3 de ellas se observa inversión en el subsector transporte caminero intra comunal, en todas ellas a partir de los años 2006 – 2007, estas son: Arauco, que es donde más inversión se ejecutó entre los años 2007 y 2014, lo que corresponde al Mejoramiento Ruta P-22 Sector: Llico - Punta Lavapie. La segunda comuna de mayor inversión en esta materia, aunque con un 40% menos que el monto ejecutado en Arauco, es Tirúa, lo que corresponde fundamentalmente al mejoramiento Camino Costero S: Tirúa - Limite Regional en los años 2011 - 2014, esta solución corresponde a pavimentación asfáltica con una longitud de 19,2 kms, vida útil de 20 años. La tercera comuna en la que se ha ejecutado este tipo de inversión, aunque en menores montos que en las comunas ya mencionadas, es Cañete con una inversión que corresponde casi a la mitad de lo invertido en Arauco. Mejoramiento Ruta P-560 Cañete – Cayucupil periodo 2006 – 2010, proyecto que favorece especialmente a las comunidades rurales de la zona.

2. Para las 4 comunas restantes, es decir, Contulmo, Curanilahue, Lebu y Los Álamos, en los últimos 10 años no hubo inversión en el subsector transporte caminero intra comunal. Sobre esta situación es posible señalar lo siguiente: el esfuerzo de inversión para fortalecer la red caminera interior de en las comunas estudiadas ha sido heterogéneo y desequilibrado, hay cuatro comunas

en las que ha realizado cero inversión en este periodo y, entre las 3 comunas favorecidas hay diferencia en los montos que alcanza prácticamente al 50% entre la más beneficiada y la menos beneficiada en esta materia. Con todo, la inversión realizada en estas tres comunas indica un esfuerzo, aunque no en un nivel óptimo, por abordar las necesidades de conectividad de las localidades más apartadas en la región.

3. Respecto de la inversión ejecutada en proyectos de caminos entre comunas, de las 7 comunas estudiadas solo en Curanilahue se ha realizado inversión, entre los años 2006 y 2011, en montos más bien relacionables con obras de mejoramiento y mantención.

4. Como ya se ha mencionado, el uso eficiente del recurso hídrico ha sido una preocupación permanente en la política de desarrollo de la Región del Bío Bío, la **ERD Bío Bío 2000** así lo planteaba entre sus objetivos que apuntaban a aumentar la superficie de riego, a mejorar la gestión de los recursos hídricos, a desarrollar el riego en el seco y; a perfeccionar la coordinación institucional para una mejor y más eficiente gestión del recurso hídrico en la región. El PDI MOP 2009 retoma esta materia, y respecto de la inversión en infraestructura de riego y embalses indica que para el período 2010-2025 se contempla la ejecución de obras en la región correspondiente a 3 embalses: Punilla, Zapallar y Lonquén, sin embargo, no se registra inversión importante en esta dirección, la inversión pública en habilitante productivo para la región corresponde básicamente a caminos intra comunales, quedando por ejecutar inversiones complementarias, fundamentalmente relacionadas con riego, por lo que es posible afirmar que el potencial de la inversión no se ha realizado en su totalidad. Respecto de los anuncios del PDI MOP 2009 cabe señalar lo siguiente: En un periódico de circulación nacional (Diario La tercera) con fecha de abril 2015, se publica noticia sobre el inicio de la licitación del Embalse Punilla por parte del MOP VIII Región, se trataría, según señala la fuente, de un "proyecto que será concesionado" y "servirá para riego y generación eléctrica". Respecto del Embalse Zapallar, también se tiene noticia por un medio de comunicación de la región que corresponde a noviembre del 2014 (Diario La Discusión), este medio señala que este embalse se encuentra entre las obras priorizadas por el gobierno y está destinado a incorporar 10 mil nuevas hectáreas de riego en una zona de alta pobreza.

Relación Política – Inversión en Educación

El año 2000, la **ERD Bío Bío** apuesta fuertemente a la educación inicial y se propone como acción prioritaria "ampliar la cobertura en 12.000 cupos de educación parvularia", la **ERD 2008** aborda los desafíos de la educación "como factor decisivo en el desarrollo de la región", posteriormente el año 2010 el **Plan de Gobierno** concentra el foco de la estrategia en la reconstrucción de los establecimientos afectados por el terremoto, el año 2012 el **Plan Arauco** pone la infraestructura nuevamente en el centro de las preocupaciones en esta materia y, el año 2015 el **PZR Bío Bío** reinstala el tema sobre los bajos niveles de escolaridad y los relaciona con "los bajos niveles de ingreso y tasas significativas de pobreza". Al examinar la inversión pública en educación durante los últimos 10 años en las comunas rezagadas de la región del Bío Bío, se observa mínima correspondencia entre las políticas de desarrollo y las inversiones efectivamente ejecutadas, como ejemplo se señalan las siguientes observaciones.

1. En términos generales no se registra inversión pública importante en educación, sólo hay proyectos relativamente pequeños, que no guardan relación con la condición de educación de las comunas en estudio, con bajos niveles de escolaridad, en materia de educación pre básica prácticamente no se ha realizado inversión, no se observan proyectos de relevancia en este nivel para ninguna de las comunas estudiadas, más aún, se observa cero inversión para las comunas de Cañete, Contulmo, Lebu y Tirúa.

2. La situación es algo diferente para la educación básica y media, donde se observa más inversión en el conjunto de las comunas rezagadas, aunque con montos y distribución temporal bastante heterogéneos. En la comuna donde más se ha invertido es en Arauco, y donde menos se ha invertido es en Curanilahue, para esta última el periodo de inversión corresponde a los años 2004 - 2006, con solo un 10% de lo que se ha invertido en Arauco, posterior a esa fecha no se observan nuevas inversiones en esta materia para esta comuna.

3. Respecto de la inversión en educación de nivel medio técnico, diferencial y especial para las comunas rezagadas de la esta región, prácticamente no se ha realizado inversión en los últimos 10 años, con excepción de dos momentos que destacan muy aisladamente, lo ejecutado en i) Arauco en los años 2005 – 2006 que corresponde a la ampliación anexo y normalización del Liceo Politécnico Carampangue 2005-2006 (cabe destacar que en esta localidad solo se cuenta este establecimiento); ii) en Lebu el año 2012, con la reposición de la Escuela Especial Juan Sandoval Carrasco F-793.

Relación Política – Inversión en Salud

Ya el año 2000 la estrategia de desarrollo para la región se propuso entre sus principales objetivos “aumentar la inversión en infraestructura, equipamiento y gestión”. Posteriormente, el año 2010 y producto del terremoto, el Plan de Gobierno se propone al año 2013 alcanzar el 100% de la recuperación de la red sanitaria de la región. Dos años más tarde el Plan Arauco 2012 retoma las necesidades en infraestructura y, especialmente, las de transporte para facilitar el acceso a zonas apartadas. En contraste con lo señalado, al examinar la inversión en salud para las comunas rezagadas de la Región del Bío Bío se observa una muy mínima correspondencia entre lo señalado por las políticas de desarrollo de la región y la inversión ejecutada en la zona, en este sentido, se pueden plantear las siguientes observaciones:

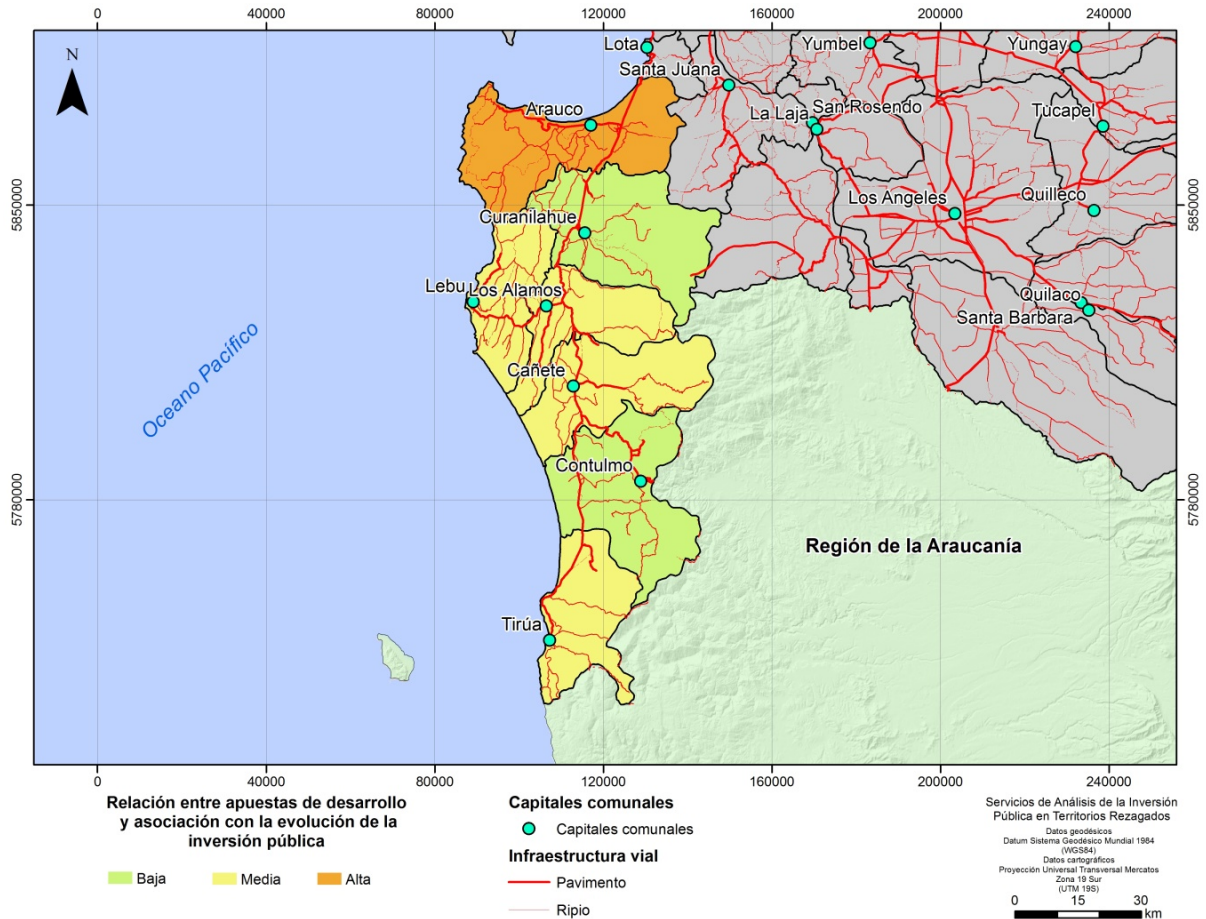
1. Curanilahue y Lebu no han tenido inversión en este nivel de salud en los últimos 10 años. Las demás comunas presentan inversión mínima y concentrada en ciertos años, posibles de relacionar con equipamientos, insumos y/o reposiciones que no alcanzan montos muy significativos.

2. Respecto del nivel secundario de salud, la única comuna que presenta algún grado de inversión es Los Álamos, con inversión año 2007 que correspondería a la reposición del Centro de Salud Familiar Los Álamos.

3. En el nivel hospitales, la inversión es prácticamente nula en Contulmo, Los Álamos y Tirúa, respecto de las otras comunas solo se observa inversión algo significativa en los siguientes casos: Cañete, años 2011 – 2013, esto corresponde a la reposición y habilitación del Hospital de Cañete; en la comuna de Curanilahue se observa inversión entre los años 2004 y 2008, lo que corresponde a la normalización del Hospital de Curanilahue.

La figura siguiente muestra que la relación entre apuestas de desarrollo y su asociación con la evolución de la inversión pública en los territorios rezagados oscila entre baja y alta.

Figura N° 50. Región del Bío Bío: Relación entre apuestas de desarrollo y asociación con la evolución de la inversión pública



2.3. Alcance de las Planificaciones en los Territorios: Definiciones Estratégicas Institucionales y Definiciones Estratégicas Territoriales

Área Intersectorial Productiva: Definiciones estratégicas institucionales

Para el área intersectorial productiva, encargada de los grandes temas de empleabilidad y fomento productivo, existen definiciones estratégicas institucionales que bajan desde los Ministerios a los territorios a través de los servicios regionales y, estos ponen a disposición de sus beneficiarios sus respectivos productos.

- Ministerio de Economía y la Agenda Impuso a la Competitividad 2010 – 2014: Para el periodo 2010 - 2014, las definiciones estratégicas del Ministerio de Economía están dentro del marco establecido por la "Agenda de Impuso a la Competitividad", que a su vez, constituye un conjunto de iniciativas con amplio número de proyectos y varios ministerios involucrados; esta Agenda representa un conjunto de medidas microeconómicas destinadas a fortalecer cuatro pilares estratégicos: competitividad empresarial, productividad, innovación y emprendimiento.

- Las estrategias sectoriales - CORFO y SERCOTEC: Las estrategias sectoriales que bajan a las regiones están elaboradas bajo estos “criterios macros”, de esta manera, los objetivos estratégicos institucionales de CORFO presentan similar orientación, por ejemplo, se proponen facilitar mejoras en la gestión de las MIPYMEs para fortalecer su competitividad; desarrollar el capital humano de las empresas para impactar en la productividad; mejorar las condiciones de acceso al financiamiento para el desarrollo de nuevos emprendimientos e innovaciones, etc., todo esto a través de subsidios, créditos y becas. SERCOTEC comparte estas definiciones estratégicas más específicamente para las empresas de menor tamaño y con énfasis en el financiamiento y asociatividad de las mismas.
- Ministerio de Economía y la Agenda Productividad, Innovación y Crecimiento 2014 – 2018: Con el cambio de gobierno el año 2014, el Ministerio de Economía elabora una nueva Agenda, ahora llamada “Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento”, instrumento que retoma la estrategia del CNIC del año 2006, de realizar inversiones e implementar planes de desarrollo sectoriales, siguiendo la política de clústers, es decir, dirigida a impulsar sectores productivos con ventajas competitivas y de alto potencial de desarrollo. En términos generales y desde el punto de vista institucional, los pilares definidos como estratégicos del desarrollo económico y productivo se mantienen (competitividad empresarial, productividad, innovación y emprendimiento) solo que ahora, bajo el enfoque sistémico de sectores productivos. En este contexto, los objetivos estratégicos institucionales de CORFO y SERCOTEC mantienen su estructura general, al igual que sus productos puestos a disposición de los beneficiarios en regiones (subsidios, créditos, becas, etc.).

De lo anterior se observa, a grandes rasgos, la visión que la institucionalidad sectorial posee del desarrollo productivo de las regiones; estas definiciones estratégicas institucionales corresponden a una mirada más bien global, de nivel nacional, similar para todas las regiones, sin una clara incorporación de particularidades regionales ni de características propias de los sistemas productivos locales. En este contexto, definido más bien por la homogeneidad, han debido surgir esfuerzos por diseñar políticas específicas para zonas aisladas, rezagadas, vulnerables, etc., orientados a dar respuesta a necesidades específicas en ciertos territorios.

Principales Contenidos en Instrumentos Estratégicos Regionales: Área productiva

Ahora bien, si retomamos los principales contenidos de los instrumentos estratégicos, elaborados en su momento por los respectivos gobiernos regionales, se observa una visión regional del desarrollo productivo basada en las siguientes definiciones (ejes u objetivos estratégicos):

- Región de Coquimbo: En materia de empleabilidad, las ERD se proponen en términos generales, diversificar y adecuar la formación, capacitación y perfeccionamiento a las demandas del desarrollo; en materia de emprendimiento estos instrumentos buscan promover la diversificación productiva e incentivar la agregación de valor, mejorar la competitividad de las MIPYMEs incorporando tecnologías en los procesos productivos, promover la asociatividad y encadenamiento de los sectores productivos, respecto de innovación, esta aparece vinculada al desarrollo tecnológico regional y, su aplicación a los sistemas productivos.
- Región del Maule: En materia de Empleabilidad, las ERD se orientan al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la capacitación laboral en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región, el objetivo específico es desarrollar ventajas competitivas en el largo plazo. En materia de emprendimiento se proponen el desarrollo de nuevos emprendimiento vinculados a sectores específicos de la economía regional (vitivinícola, maderero, hortofruticultura y de servicios), junto con promover la asociatividad o encadenamiento de negocios de diversos tamaños y entregarles apoyo tecnológico en sus procesos productivos y

de gestión, producción, infraestructura y comercialización, se propone fortalecer el acceso al financiamiento y mejoramiento de las condiciones crediticias para pequeños y medianos empresarios agrícolas e industriales. Respecto de innovación las estrategias buscan incorporar procesos tecnológicos en las MIPYMEs que mejoren la competitividad de las mismas y den respuesta a los requerimientos del desarrollo productivo, en general se busca desarrollar economía basada en el conocimiento, la innovación y el emprendimiento.

- Región del Bío Bío: En materia de empleabilidad, las ERD de la Región del Bío Bío se orientan a la capacitación pertinente orientada al mercado laboral; a orientar la oferta de la educación media, de carácter técnico profesional, a las necesidades productivas de la región y a desarrollar cadenas productivas locales capaces de generar empleos de calidad. Respecto de emprendimiento e innovación, las ERD Bío Bío abordan directamente la necesidad de promover el emprendimiento como un mecanismo de desarrollo en la región, es más, proponen, el año 2000, la creación de un Centro Regional de Emprendimiento y Asistencia para el desarrollo de oportunidades productivas y negocios. El año 2008 se plantea la necesidad de fortalecer el aparato productivo regional, con la implementación de una política pública regional de fomento, que aborde este desafío en conjunto con todos los actores del sistema productivo regional. En innovación se planteó el año 2000 un eje denominado "Ciencia y Tecnología para el Desarrollo" donde señala la necesidad de "institucionalizar un sistema de ciencia y tecnología regional, liderado por el Sector Público y que articule a los actores oferentes y demandantes. La centralidad de la ciencia y la tecnología para el desarrollo y la necesidad de transferir los avances científicos tecnológicos hacia el sistema productivo, son retomados por la ERD Bío Bío 2008.

Con todo, es posible observar a lo menos tres aspectos conclusivos respecto del examen realizado:

Continuidad

Estas definiciones estratégicas regionales contienen y/o incorporan en general los principales elementos planteados en los lineamientos estratégicos institucionales, algunos ejemplos de esto son:

- Productividad, con las siguientes categorías:
 - ✓ Capacitación y perfeccionamiento orientado al mercado laboral y a las necesidades de desarrollo de la región
 - ✓ Diversificación productiva, asociatividad
 - ✓ Desarrollo de cadenas productivas locales
- Competitividad e Innovación, con las siguientes categorías:
 - ✓ Incorporación de procesos tecnológicos que mejoren la competitividad
 - ✓ Incorporación de tecnologías en los procesos productivos
 - ✓ Apoyo tecnológico a procesos de gestión y comercialización
 - ✓ Investigación y desarrollo tecnológico para la agregación de valor
- Emprendimiento, con las siguientes categorías:
 - ✓ Desarrollo de nuevos emprendimiento como mecanismo de desarrollo
 - ✓ Acceso al financiamiento y mejoramiento de las condiciones crediticias
 - ✓ Apoyo en la habilitación de infraestructura y procesos de comercialización

Visto de otra manera, cuando las definiciones estratégicas institucionales siguen su trayectoria hacia "abajo", se cruzan con las estrategias de los territorios, en este sentido, al comparar los objetivos estratégicos institucionales del área intersectorial productiva, con los objetivos de las

estrategias que definen los gobiernos regionales vemos, de manera global, una “continuidad”, que puede explicarse por dos posibles razones:

- Que la visión sectorial es más gravitante, prevalece por sobre las definiciones estratégicas del territorio, o, lo que es similar,
- Que las definiciones territoriales se realizan dentro del marco preestablecido por la visión institucional sectorial, en cualquier caso, se evidencia un claro alineamiento.

Instrumentos de planificación deficitarios

Formalmente, sabemos que el elemento principal de una estrategia es un buen diagnóstico, que marca una línea base desde donde plantear objetivos y metas, esto no se encuentra clara y estructuradamente en las estrategias de desarrollo regional en las regiones y periodo estudiado, salvo excepciones, no se observan diagnósticos lo suficientemente claros y representativos de la realidad económica y productiva de los territorios, con una buena relación entre objetivos, indicadores y metas, de manera que actúen como buenos orientadores de la inversión, por el contrario, se observan en general instrumentos de planificación deficitarios, que adolecen de una planificación programática con líneas de acción más directamente vinculados a planes, proyectos y/o programas de inversión concretos en los territorios.

Entonces, el escenario general es el siguiente: toda la institucionalidad, en mayor o menor medida, se alinea, se observa un “discurso coherente” pero siempre bajo una mirada muy general, sin un sustento en un modelo de intervención que permita bajarlo al territorio, y esto se refleja en una inversión que se realiza inorgánicamente; por otro lado, no hay grandes diferencias estratégicas en los diagnósticos, los diagnósticos regionales reproducen en gran medida las mismas deficiencias de las estrategias institucionales, declaran ejes, objetivos y, en algunos casos indican proyectos, pero sin mayor claridad estratégica hacia dónde está dirigido el esfuerzo, o qué grupo de población se verá más beneficiado.

Dado el alineamiento descrito y las características de los instrumentos de planificación regional, se observa que los instrumentos examinados y el grueso de la inversión pública en empleabilidad y fomento productivo, están basados en diagnósticos en gran parte centralizados, no están apuntando a los reales problemas de la región y los problemas subsisten en el tiempo, no han dado una respuesta óptima o satisfactoria a la realidad territorial. Falta una mirada desde el territorio hacia arriba, una planificación territorial y participativa que actualmente no existe o es muy deficitaria.

No obstante todo lo señalado, cabe mencionar ciertas excepciones que indican la necesidad de contar con una visión de desarrollo estratégico surgida desde los propios territorios; por ejemplo, la necesidad de definir una política pública regional de fomento, aparece planteada como una preocupación en la ERD de la Región del Bío Bío el año 2008, sin embargo, no aparece reflejada en las definiciones estratégicas a nivel de ministerio y servicio, este requerimiento de la región se mantiene aún vigente. En este mismo sentido, la ERD de la Región del Maule 2009, plantea como una aspiración regional la creación de un marco regulatorio laboral regional, por medio del cual se realice de manera sistemática un diagnóstico profundo y permanente de la situación laboral regional para llevar a la agenda pública los tópicos en que deben realizarse cambios o mejoras.

Disociación entre lo propuesto en el discurso estratégico, en sus diversos niveles, y la inversión ejecutada

Por último, es de suponer que las estrategias, con sus respectivos ejes y objetivos, definen un escenario determinado, y la entidad que va ejecutando la inversión debe ir dando cumplimiento o avanzando hacia el logro de dicho escenario, sin embargo, y teniendo presente las observaciones

ya realizadas sobre el desempeño de la inversión pública en los territorios, es posible afirmar que, parte importante de las observaciones muestran como “se reproduce continuamente una disociación entre lo propuesto en el discurso estratégico, en sus diversos niveles, y la inversión ejecutada”, no resulta claro establecer una óptima alineación entre objetivos e inversiones que debieran estar dando cumplimiento a esos objetivo.

3. Análisis de la Gestión de la Inversión Pública

Para que un proyecto de inversión pública sea ejecutado debe cumplir con el proceso del Sistema Nacional de Inversión pública (SNI) que en general comprende la siguiente secuencia: debe ser identificado, formulado y registrado en el BIP por el Servicio responsable de su ejecución, indicando se está alineado con algún eje de la ERD correspondiente. Una vez registrado en el BIP se entiende que se solicita al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) su análisis y aprobación. El MDS lo puede declarar “Admisible” e inicia el análisis, o “No Admisible” situación en que no inicia el análisis por falta de antecedentes importante, situaciones todas que quedan registradas en el BIP. En el caso de que el proyecto sea admisible se inicia el análisis del proyecto registrando en el BIP el resultado de éste mediante el registro en el BIP de un RATE que puede ser: aprobado con un “RS”, pendiente de aprobación con un “FI” (en este casos la institución responsable debe completar la información faltante) ó rechazado con un “OT”.

Cuando un proyecto obtiene el “RS” significa que la institución responsable puede incluirlo en el presupuesto de la institución para que la Dirección de Presupuesto (DIPRES) le asigne recursos para su ejecución, hitos de este proceso que también quedan registrados en el BIP hasta que el proyectos termina totalmente su ejecución. En consecuencia, la historia que queda registrada en el BIP mientras se desarrolla el proceso de aprobación de su formulación y su posterior ejecución refleja la eficiencia y capacidad técnica y de gestión de la institución responsable.

A continuación se presenta varias alternativas de análisis de la información registrada en el BIP para cada proyecto gestionado en el Sistema Nacional de inversiones en el periodo 20^o4 – 2014. El objetivo de estos análisis es fundamentar un juicio de experto de la calidad de la gestión de las instituciones responsables del proceso de inversión pública en los territorios rezagados en estudio, considerando que la calidad de este proceso puede ser un elemento importante en la explicación de su rezago. Se buscara encontrar elementos que nos permitan emitir juicios de la eficiencia y eficacia del proceso de formulación y asignación de recursos en estos proyectos. Por un lado, la eficiencia se analiza en base al tiempo que demora un proyecto en lograr su aprobación “RS”, los proyectos que habiendo logrado el “RS” no son ejecutados y, los que solicitaron aprobación reiteradamente y no la lograron. Por otro lado, la eficacia de este proceso se observa analizando el nivel de alineación que se declara en el BIP para cada proyecto, con los objetivos de los ejes de la ERD de las correspondientes regiones.

Par esto se sistematizó y analizó la información de los proyectos registrados en el BIP para las comunas de los territorios rezagados, considerando las siguientes situaciones:

1. Proyectos ejecutados y tiempo total de formulación y ejecución.
2. Proyectos formulados y aprobados (RS), pero que no iniciaron su ejecución.
3. Proyectos que solicitaron aprobación pero no la logran.
4. Proyectos ejecutados y que declaran alineación con la ERD.

3.1. Análisis de Proyectos Ejecutados y Tiempo de Formulación y Ejecución

Para cada comuna de las tres regiones se procedió a identificar el total de proyectos de las comunas de los territorios rezagados, identificando el sector y el costo devengado correspondiente.

Posteriormente se agruparon según el tiempo total utilizado en la formulación y ejecución (Ciclo de Vida) de los proyectos. Esta agrupación se realizó según los siguientes tramos: menos de 3 años, entre 3 y menos de 6, entre 6 y menos de 8 años, y entre 8 y más. El consolidado de estos proyectos por región y sector y el total de proyectos de la comuna agrupados por tramos de tiempo de ejecución definidos se presenta a continuación. El detalle de la cantidad de los proyectos por cada comuna se puede ver en el Anexo N° 8.

3.1.1. Región de Coquimbo

Tabla N° 101. Región de Coquimbo: Resumen Proyectos Ejecutados Territorios Rezagados Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)

Sector	Proyectos Ejecutados	Costo total	Costo Promedio
Agua Potable Y Alcantarillado	116	3.159.516	27.237
Comunicaciones	8	0	0
Defensa Y Seguridad	39	104.514	2.680
Deportes	61	36.087	592
Educación Y Cultura	141	3.467.207	24.590
Energía	27	254.743	9.435
Industria, Comercio, Finanzas Y Turismo	11	38.528	3.503
Multisectorial	140	727.533	5.197
Salud	53	112.771	2.128
Silvoagropecuario	31	370.313	11.946
Transporte	65	2.842.958	43.738
Vivienda	56	590.608	10.547
Total General	748	11.704.780	15.648

Tabla N° 102. Región de Coquimbo: Tiempos de Gestión en Ciclo de Vida Proyectos Territorios Rezagados

Tramo de N° Días Corridos Formulación y Ejecución	N° de proyectos
0-900	162
901-1800	99
1800-2700	35
2701 + más	9
N° proyectos con fechas válidas	305
N° proyectos con fechas no válidas	443
Total proyectos	748

3.1.2. Región del Maule

Tabla N° 103. Región del Maule: Resumen Proyectos Ejecutados Territorios Rezagados Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)

Sector	Proyectos Ejecutados	Costo total	Costo Promedio
Agua Potable Y Alcantarillado	33	731.849	22.177
Comunicaciones	15	230.143	15.343
Defensa Y Seguridad	71	1.022.273	14.398
Deportes	114	3.382.182	29.668
Educación y Cultura	112	456.057	4.072
Energía	12	836.121	69.677
Industria, Comercio, Finanzas Y Turismo	89	562.055	6.315
Multisectorial	244	2.819.936	11.557
Salud	63	2.697.500	42.817
Silvoagropecuario	63	343.829	5.458
Transporte	53	8.335.380	157.271
Vivienda	302	5.365.718	17.767
Total General	518	14.767.045	28.508

Tabla N° 104. Región de Maule: Tiempos de Gestión en Ciclo de Vida Proyectos Ejecutados Territorios Rezagados

Tramo de N° Días Corridos Formulación y Ejecución	N° de proyectos
0-900	349
901-1800	29
1800-2700	9
2701 + más	4
N° proyectos con fechas válidas	391
N° proyectos con fechas no válidas	561
Total proyectos	952

3.1.3. Región del Bío Bío

Tabla N° 105. Región del Bío Bío: Resumen Proyectos Ejecutados Territorios Rezagados Periodo 2004 – 2014 (M\$ 2014)

Sector	Proyectos Ejecutados	Costo total	Costo Promedio
Agua Potable Y Alcantarillado	134	3.432.539	25.616
Comunicaciones	22	51.967	2.362
Defensa Y Seguridad	107	1.487.305	13.900
Deportes	288	1.372.699	4.766

Educación Y Cultura	242	2.553.484	10.552
Energía	148	1.528.040	10.325
Industria, Comercio, Finanzas Y Turismo	65	369.757	5.689
Multisectorial	381	4.304.584	11.298
Salud	38	4.583.411	120.616
Silvoagropecuario	320	1.826.623	5.708
Transporte	83	3.055.986	36.819
Vivienda	41	2.971.371	72.472
Total General	247	8.387.074	33.956

Tabla N° 106. Región de Bío Bío: Tiempos de Gestión en Ciclo de Vida Proyectos Territorios Rezagados

Tramo de N° Días Corridos Formulación y Ejecución	N° de proyectos
0-900	346
901-1800	118
1800-2700	42
2701 + más	9
N° proyectos con fechas válidas	515
N° proyectos con fechas no válidas	1610
Total proyectos	2125

El consolidado de cantidad de proyectos por comuna y las diferentes situaciones de ejecución se presentan en la tabla siguiente.

Tabla N° 107. Consolidado Proyectos Ejecutados y Tiempo de Formulación y Ejecución Comunas Rezagadas

Región	Comunas	N° Proyectos Ejecutados	N° Proyectos con Fechas Validados	N° Proyectos menos de 3 años	N° Proyectos más de 3 y menos de 6 años	N° Proyectos más de 6 y menos de 8 años	N° Proyectos entre 8 y más años
Coquimbo		748	305	162	99	35	9
			40,8%	21,7%	13,2%	4,7%	1,2%
				53,1%	32,5%	11,5%	3,0%
	Canela	137	68	41	17	8	2
	Combarbalá	262	99	53	34	11	1
	Monte Patria	222	123	60	41	16	6
	Punitaqui	127	15	8	7	0	0
Maule		929	391	349	29	9	4
			42,1%	37,6%	3,1%	1,0%	0,4%
				89,3%	7,4%	2,3%	1,0%

	Cauquenes	351	191	166	16	6	3
	Chanco	166	68	51	13	3	1
	Empedrado	243	105	105	0	0	0
	Pelluhue	169	27	27	0	0	0
Bío Bío		2125	515	346	118	42	9
			24,2%	16,3%	5,6%	2,0%	0,4%
				67,2%	22,9%	8,2%	1,7%
	Arauco	463	101	70	16	10	5
	Cañete	373	97	61	27	9	0
	Contulmo	204	47	30	13	3	1
	Curanilahue	276	76	51	14	10	1
	Lebu	380	100	72	24	2	2
	Los Álamos	195	42	31	6	5	0
	Tirúa	234	52	31	18	3	0
Total		7.370	2.370	1.683	474	169	44
% Respecto Total			32,20%	22,80%	6,40%	2,30%	0,60%
%Respecto Validados				71,00%	20,00%	7,10%	1,90%

Considerando que en el tiempo de ejecución total de un proyecto hay involucrado temas de tamaño y de complejidad técnica además de la eficiencia de la gestión, se considera que un plazo promedio de menos de seis años es reflejo de una gestión eficiente y, una demora de 6 o más años es signo de ineficiencia en el proceso que podría ser: i) de falta de capacidad técnica para formulación, diseño o ejecución, ii) cambio de prioridades sectorial o regionales, falta de cumplimiento de compromisos de la fuente de financiamiento para asignación oportuna de recursos, entre otros.

El análisis de la información de la Tabla nos indica que existe una grave deficiencia en los registros del BIP, ya que solo el 32,2% de los proyectos ejecutados se pudieron considerar en esta análisis porque el resto, o sea el 67,8%, no tiene correctamente registrada la fecha de término de los proyectos.

Analizando solo los proyectos con fechas válidas y considerando los criterios de eficiencia propuestos, se puede decir que la región del Maule es la más eficiente en el proceso de formulación, diseño y ejecución de los proyectos, el 96,7% de los proyectos los terminó en un plazo menor a 6 años. La región de Bío Bío es la segunda de mejor eficiencia con un 90,1% de proyectos terminados en un plazo menor a 6 años. La región de Coquimbo es la que muestra menos eficiencia con un 88,6% de proyectos terminados en un plazo menor a 6 años.

Para dar una idea de qué tipo de proyectos son los que presentan un periodo de ejecución muy extenso se identificaron proyectos que tuvieron un plazo de ejecución de 8 años y más. Estos proyectos se presentan en detalle en el Anexo N° 7. En la tabla siguiente se indican por región los sectores a que pertenecen estos proyectos, esto para visualizar si existe una concentración de proyectos en algún sector especial que indique donde estarían concentradas las ineficiencias o problemas,

Tabla N° 108. Proyectos Ejecutados por Sector con Plazo de Ejecución de 8 años y más Territorios Rezagados

Región	Sector	Proyectos con Plazo de Ejecución 8 años o más
De Coquimbo	Salud	3
	Energía	12
	Agua Potable y Alc.	10
	Deportes	1
	Multisectorial	4
	Silcoagropecuario	2
	Educación y Cultura	2
	Transporte	5
	Vivienda	1
	Defensa y Seguridad	1
Total		41
Del Maule	Vivienda	1
	Transporte	2
	Agua Potable y Alc.	1
	Silvoagropecuario	1
	Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	3
	Multisectorial	1
	Deportes	1
	Salud	1
Total		11
Del Bío Bío	Salud	6
	Multisectorial	9
	Transporte	9
	Agua Potable y Alc.	7
	Vivienda	3
	Educación y Cultura	6
	Deportes	2
	Defensa y Seguridad	2
	Energía	2
Total		46

La región de Coquimbo concentra los proyectos con plazo de ejecución excesivo en los sectores: Energía, Agua Potable y Alc. y Transporte.

La región del Maule no tiene concentración en ningún sector, son muy pocos proyectos con este problema.

La región del Bío Bío concentra los proyectos con problemas en los sectores: Salud, Multisectorial, Transporte, Agua Potable y Alc. y Educación y Cultura.

3.2. Proyectos Aprobados (con "RS") y no Ejecutados

Para cada comuna de los territorios se procedió a identificar los proyectos que obtuvieron el RATE "RS" pero no tuvieron asignación de recursos para su ejecución. A continuación se muestra un consolidado de estos proyectos por Comuna. El detalle de los proyectos por cada comuna se puede ver en el Anexo N° 9.

Tabla N° 109. Consolidado de Proyectos con "RS" y no Ejecutados, por Comuna

Región	Comunas	N° de Proyectos	Monto Total (M\$ 2014)	Costo Promedio Proyectos (M\$ 2014)
Coquimbo		54	13.172.902	243.943
	Canela	12	845.170	70.431
	Combarbalá	12	1.920.495	160.041
	Monte Patria	25	9.850.033	394.001
	Punitaqui	5	557.204	111.441
Maule		54	14.330.102	265.372
	Cauquenes	20	4.804.956	240.248
	Chanco	12	2.047.644	170.637
	Empedrado	6	855.163	142.527
	Pelluhue	16	6.622.339	413.896
Bío Bío		108	42.915.917	397.370
	Arauco	23	12.062.399	524.452
	Cañete	19	6.309.089	332.057
	Contulmo	17	6.319.927	371.760
	Curanilahue	12	7.174.080	597.840
	Lebu	16	1.962.896	122.681
	Los Álamos	7	629.570	89.939
	Tirúa	14	8.457.956	604.140

Estos mismos proyectos sistematizados por región y sector se muestran en la tabla siguiente.

Tabla N° 110. Consolidado de Proyectos con "RS" y no Ejecutados, por Región y Sector

Región	Sector	N° de Proyectos
De Coquimbo	Salud	3
	Energía	14
	Agua Potable y Alc.	2
	Deportes	10
	Multisectorial	6
	Educación y Cultura	10
	Transporte	3
	Vivienda	1
	Justicia	1
	Defensa y Seguridad	1
	Industria Comercio y Turismo	1
	Silvoagropecuario	2
	Total	54
Del Maule	Transporte	3
	Multisectorial	18
	Deportes	12
	Educación y Cultura	8
	Salud	6
	Energía	6

	Defensa y Seguridad	1
Total		54
Del Bío Bío	Salud	8
	Multisectorial	20
	Industria Comercio y Turismo	3
	Transporte	24
	Agua Potable y Alc.	5
	Vivienda	4
	Educación y Cultura	9
	Deportes	16
	Defensa y Seguridad	13
	Energía	4
	Justicia	1
	Pesca	1
Total		108

En la tabla siguiente se muestra la comparación entre los proyectos aprobados y ejecutados y los aprobados y no ejecutados:

Tabla N° 111. Comparativo proyectos: aprobado, ejecutados, no ejecutados

Región	N° Proyectos con "RS" y Ejecutado (1)	N° Proyectos con "RS" y no Ejecutados (2)	% (2) versus (1)	Costo Promedio de Proyectos Ejecutados	Costo Promedio de Proyectos No Ejecutados
De Coquimbo	748	54	7,2%	15.648	243.943
Del Maule	929	54	5,8%	28.508	265.372
Del Bío Bío	2125	108	5,1%	33.956	397.370

Los proyectos que obtuvieron el "RS" pero no se ejecutaron, comparativamente con los proyectos que si se ejecutaron corresponden a un porcentaje muy bajo, siendo la región de Coquimbo la que presenta un porcentaje un poco más alto pero igualmente bajo. Lo que llama la atención es lo alto del promedio de los proyectos aprobados y no Ejecutados. Se investigó en el listado de proyectos del Anexo N° 8, identificando algunos proyectos muy grandes en el grupo de cada Región y que hacen aumentar el promedio debido a que son en general pocos proyectos. A continuación se presentan estos proyectos considerados grandes por región (sobre pasan los M\$ 500.000):

Tabla N° 112. Región de Coquimbo: Proyectos de Alto Costo con "RS" y sin Ejecución

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución responsable etapa	Año asignación	Institución financiera	Costo total (M\$ 2014)	Observaciones
Comuna De Combarbalá							
30034077	Mejora-Miento Barrio Artesanal de Combarbalá	Multi sectorial	Municipalidad de Combarbalá	2004	Gobierno regional – Región de Coquimbo	504.279	Se crea el año 2004, el primer RATE lo tiene el año 2008, y el RS el año 2010. Luego se mantiene hasta el 2013. Existen considerables cambios en el costo total del proyecto. No se ejecutó.
30107387	Ampliación Consistorial, Combarbalá	Edificio Multi sectorial	Municipalidad de Combarbalá	2012	Gobierno Regional – Región de Coquimbo	632.985	El proyecto obtiene el RS el año 2012 luego de resolver observaciones técnicas, se mantiene 2013 y 2014, no se ha ejecutado.
Comuna De Monte Patria							
20106651	Explotación Optimización Recurso Hídrico Río Mostazal , Monte Patria	Silvoagro-pecuario	Dirección de obras hidráulicas MOP IV región	2005	Dirección de obras hidráulicas	3.080.009	El proyecto se presenta el año 2002, falta información y el año 2004 obtiene el RS. Cambia el monto solicitado y no se ejecuta.
20158420	Construcción Técnico El Liceo Palqui, Monte Patria	Educación y cultura	Municipalidad de Monte Patria	2008	Subsecretaria de educación	437.936	El proyecto obtiene el primer RATE el 2004, falta información por seis veces consecutivas hasta el 2006 donde obtiene el primer RS, para modificar; se levanta la RATE favorable por petición del municipio de monte patria para efectuar modificaciones en el calendario de inversiones de ficha EBI. Se mantiene en el registro hasta el año 2013, sin nuevos RATEs y sin ejecutar.
30065086	Construcción Casetas Sanitarias de Huana, Monte Patria	Vivienda	Municipalidad de Monte Patria	2010	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.111.792	El proyecto se crea el 2004 y se mantiene hasta el año 2014 en el sistema obteniendo un RATE para estudios sugeridos en las observaciones técnicas. No se ejecuta.
30073884	Reposición Centro de Salud Chañaral Alto Comuna de Monte Patria	Salud	Municipalidad de Monte Patria	2010	Gobierno Regional – Región de Coquimbo	2.978.050	El proyecto se crea el año 2007 y está hasta el año 2014, falta información en tres presentaciones, obtiene el RS y se mantiene en el sistema, proyecto mal formulado. No se ejecuta.
301238122	Reposición Plaza Localidad de Tulahuen,	Multi sectorial	Municipalidad de Monte Patria	2014	Servicio Vivienda y Urbanización	493.839	Proyecto presentado el año 2013 obtiene el RS, se recomienda su ejecución pero no

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución responsable etapa	Año asignación	Institución financiera	Costo total (M\$ 2014)	Observaciones
	Comuna Monte Patria				Región de Coquimbo		se lleva a cabo.

Tabla N° 113. Región del Maule: Proyectos de Alto Costo con "RS" y sin Ejecución

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución Responsable Etapa	Año Asignación	Institución Financiera	Costo Total (M\$ 2014)	Observaciones
Comuna de Cauquenes							
30113421	Construcción y Equipamiento Polideportivo Comuna de Cauquenes	Deportes	Municipalidad de Cauquenes	2011	Instituto Nacional del Deporte	1.205.259	Se presenta y obtiene el RS de inmediato, no se ejecuta.
30120287	Reparación Edificio Servicios Públicos Comuna de Cauquenes	Multi sectorial	Municipalidad de Cauquenes	2012	Subsecretaria Desarrollo Regional y Administrativo	2.409.843	Se presenta y obtiene el RS de inmediato, no se ejecuta.
Comuna de Chanco							
30062399	Habilitación Paseo Histórico Abdón Fuentelba, Chanco.	Multi sectorial	Municipalidad de Chanco	2007	Servicio Vivienda y Urbanización, VII Región	650.822	Se presenta el 2006, falta de información, el 2008 obtiene el RS. Se mantiene hasta el 2013 en el registro. Monto asignado M\$ 10620. No se ejecuta.
M30100443	Reposición con Reubicación de Departamento de Educación y Salud	Multi sectorial	Municipalidad de Chanco	2011	Gobierno Regional - Región del Maule	656.516	Se presenta el 2011, falta de información, el 2007 obtiene el RS. Se mantiene hasta el 2014 en el registro. Monto asignado M\$ 2.No se ejecuta.
Comuna de Empedrado							
30108196	Reposición Consistorial Edificio Anexo, Empedrado	Multi sectorial	Municipalidad de Empedrado	2011	Subsecretaria Desarrollo Regional Y Administrativo	713.777	Se presenta el 2010, observaciones técnicas y falta de información. Obtiene el RS el 2013. No se ejecuta.
Comuna de Pelluhue							
30112402	Reposición Estadio Municipal de Pelluhue	Deportes	Municipalidad de Pelluhue	2011	Subsecretaria Desarrollo Regional y Administrativo	2.023.563	Se presenta el 2011, observaciones técnicas. Obtiene el RS el año 2012. No se ejecuta.
30113106	Construcción Polideportivo Municipal de Pelluhue	Deportes	Municipalidad de Pelluhue	2011	Instituto Nacional del Deporte	1.311.777	Se presenta el 2011, observaciones técnicas. Obtiene el RS el año 2011. No se ejecuta.
30114764	Construcción Obras	Multi	Municipalidad de	2011	Gobierno Regional -	537.913	Se presenta el 2011, observaciones

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución Responsable Etapa	Año Asignación	Institución Financiera	Costo Total (M\$ 2014)	Observaciones
	Plan de Cierre Vertedero Municipal de Pelluhue	sectorial	Pelluhue		Región del Maule Maule		técnicas. Obtiene el RS el año 2012. Monto asignado M\$ 529452. No se ejecuta.

Tabla N° 114. Región del Bío Bío: Proyectos de Alto Costo con "RS" y sin Ejecución

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución Responsable Etapa	Año Asignación	Institución Financiera	Costo Total (M\$ 2014)	Observaciones
Comuna de Arauco							
20189588	Construcción Mercado Municipal Arauco	Multisectorial	Municipalidad de Arauco	2003	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	2.971.754	Se crea el año 2002, el 2003 se presenta con observaciones técnicas hasta el año 2013 donde obtiene el RS. El costo total cambia considerablemente en estos años. No se ejecuta.
30061258	Reposición Parcial Escuela Brisas del Mar	Educación y Cultura	Municipalidad de Arauco	2006	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.169.970	El proyecto fue reemplazado por el proyecto CODIGO 30102768.
30069765	Construcción Urbanización Sanitaria Sec. Alto Los Padres, Arauco	Agua Potable y Alcantarillado	Municipalidad de Arauco	2007	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.063.983	El proyecto se crea el año 2007, observaciones técnicas hasta el año 2013 después de cinco veces. Tiene monto asignado de M\$ 3000. No se ejecuta.
30102536	Reposición Edificio Consistorial Comuna de Arauco	Multisectorial	Municipalidad de Arauco	2011	Subsecretaria Desarrollo Regional Y Administrativo	3.836.111	Se crea el 2010, obtiene el RS el 2011 y se mantiene en el sistema después de varias presentaciones, cambia considerablemente el costo total. No se ejecuta.
30104577	Reposición Con Relocalización 1ª Com. Arauco, Bajo	Defensa y Seguridad	Carabineros de Chile	2011	Carabineros De Chile	1.209.733	Se crea el 2010, observaciones técnicas en dos ocasiones el RS lo obtiene el año 2013. Se le asigna M\$ 11600. No se ejecuta.
Comuna de Cañete							
20175272	Construcción Casetas Sanitarias, Asentamiento Gajardo Sur Interior	Vivienda	Municipalidad de Cañete	2003	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.884.182	Se crea el año 2003, el 2003 se presenta con observaciones técnicas hasta el año 2004 donde obtiene el RS. El costo total cambia considerablemente en estos años. No se ejecuta. Monto asignado M\$ 1200

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución Responsable Etapa	Año Asignación	Institución Financiera	Costo Total (M\$ 2014)	Observaciones
20179290	Construcción Vega Campesina Comunal para Cañete	Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	Municipalidad de Cañete	2003	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	688.909	Se crea el año 2003 se presenta con observaciones técnicas hasta el año 2004 donde obtiene el RS. No se ejecuta.
30095758	Construcción Ciclovía Ruta P 60 R Tramo Copihue-La Granja, Cañete	Transporte	Municipalidad de Cañete	2010	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.541.530	Se presenta el 2009 y obtiene el 2001 RS, se mantiene hasta el 2013. No se ejecuta.
Comuna de Contulmo							
30029287	Reposición Liceo Polivalente Nahuelbuta, Contulmo	Educación y Cultura	Municipalidad de Contulmo	2014	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	3.319.425	
30037686	Construcción Costanera y Marina Lago Lanalhue, Contulmo	Multisectorial	Municipalidad de Contulmo	2011	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.373.136	Proyecto es presentado el 2007, obtiene RS para ejecución el 2009. Sin embargo el 2011 se reversa el RS mediante un PT.
Comuna de Curanilahue							
20111745	Reposición Edificio Consistorial I. Municipalidad de Curanilahue	Multisectorial	Municipalidad de Curanilahue	2003	Subsecretaría Desarrollo Regional Y Administrativo	2.555.131	El proyecto se crea el año 2002 y obtiene el RS el año 2011 sin antes haber tenido dos postulaciones con faltas de información. Hasta el 2014 se mantiene en el sistema con aprobación. Se le asigna M \$ 2575148. No se ejecuta.
30129567	Construcción Servicio APR Pichi Arauco-Villa Los Rios Curanilahue	Agua Potable y Alcantarillado	Dirección de Obras Hidráulicas MOP VIII Región	2013	Agua Potable Rural	1.136.306	El proyecto se crea el año 2013 y obtiene el RS el año 2014 sin antes haber tenido dos postulaciones con faltas de información. No se ejecuta.
30133612	Mejora-Miento Estadio Municipal Curanilahue	Deportes	Municipalidad de Curanilahue	2013	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.325.894	El proyecto se crea el año 2013 y obtiene el RS el año 2014 sin antes haber tenido dos postulaciones con faltas de información. No se ejecuta.
30133613	Mejora-Miento Estadio Municipal Curanilahue	Deportes	Municipalidad de Curanilahue	2013	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	1.345.593	El proyecto se crea el año 2013 y obtiene el RS el año 2013 sin antes haber tenido dos postulaciones con faltas de información. No se ejecuta.

Cód. BIP	Nombre	Sector	Institución Responsable Etapa	Año Asignación	Institución Financiera	Costo Total (M\$ 2014)	Observaciones
							se ejecuta.
Comuna de Tirúa							
30102389	Reposición Gimnasio Municipal Comuna de Tirúa	Deportes	Municipalidad de Tirúa	2011	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	4.361.666	El proyecto se presenta el 2010, después de tres presentaciones obtiene el RS el 2014, pero no se ha ejecutado.
30153523	Reposición Escuela Mapudungun G-857	Educación y Cultura	Municipalidad de Tirúa	2014	Gobierno Regional - Región del Bio-Bio	2.011.760	Se presenta el 2014 obtiene el RS de inmediato. No se ejecuta.

El resumen de estos proyectos por región es el siguiente.

Tabla N° 115. Consolidado de Proyectos Grandes

Comunas Rezagadas

Región	Sector	N° Proyectos Grandes	Costo Promedio (M\$ 2014)
De Coquimbo		5	
	Multi sectorial	3	543701
	Silvoagropecuario	1	3.080.009
	Educación y Cultura	1	437.936
	Vivienda	1	1.111.792
	Salud	1	2.978.050
Del Maule		8	
	Deportes	3	1.513.533
	Multisectorial	5	993.774
Del Bío Bío		16	
	Multisectorial	4	268403
	Educación y Cultura	3	2.167.052
	Agua Potable y Alcantarillado	2	1.100.145
	Defensa y Seguridad	1	1.209.733
	Vivienda	1	1.884.182
	Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	1	688.909
	Transporte	1	1.541.530
	Deportes	3	2.344.384

Se concluye que estos proyectos que obtuvieron "RS" pero no se ejecutaron son en su mayoría de responsabilidad de los municipios y con financiamiento del FNDR.

Existen entre regiones diferencia del tipo de proyecto, por ejemplo llama la atención que en la región del Maule solo sean Multisectoriales y de Deportes, proyectos que en general no se consideran estratégicos para del desarrollo productivo o social de las comunas rezagadas. En multisectorial se observan varios edificios.

En el caso de las regiones de Coquimbo y del Bío Bío son más variadas las carteras y si se identifican proyectos que podrían haber sido estratégicos para el desarrollo productivo y social. En el caso de la Región de Coquimbo se aprobó un proyecto del sector silvoagropecuario al inicio del periodo pero finalmente no se ejecutó. En el caso de la región de Bío Bío se aprecian que los proyectos son principalmente del área social, que es una característica de esta región también para los proyectos ejecutados (priorizar proyectos del sector social), pero que en este caso no se ejecutaron.

3.3. Proyectos que no Obtuvieron Aprobación (RATE "RS")

La sistematización de todos los proyectos de los territorios rezagados que en el periodo 2004 – 2014 solicitaron revisión de su formulación y que no lograron el "RS" y que están registrados en el BIP, es la siguiente.

Tabla N° 116. Región de Coquimbo: Proyectos que no lograron "RS"

Comunas Rezagadas

Sectores	N° Proyectos	Costo Total (M\$ 2014)	Costo Promedio (M\$2014)	Proyectos > 700
Agua Potable y Alcantarillado	148	1.528.939	10.331	11
Comunicaciones	5	82.870	16.574	
Defensa y Seguridad	13	189.634	14.587	
Deportes	80	1.708.092	21.351	6
Educación y Cultura	136	2.038.855	14.992	16
Energía	152	426.700	2.807	
Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	12	642.553	53.546	
Justicia	4	151.854	37.964	
Minería	1	24.500	24.500	
Multisectorial	200	2.537.148	12.686	4
Pesca	1	153.223	153.223	
Salud	72	29.441.010	408.903	6
Silvoagropecuario	36	8.525.060	236.807	6
Transporte	90	8.313.533	92.373	3
Vivienda	69	1.234.277	17.888	15
Total	1019	29.441.010	28.892	67

**Tabla N° 117. Región del Maule: Proyectos que no lograron "RS"
Comunas Rezagadas**

Sectores	N° Proyectos	Costo Total (M\$ 2014)	Costo Promedio (M\$2014)	Proyectos > 700
Agua Potable y Alcantarillado	57	216.442	3.797	
Comunicaciones	2	25.319	12.660	
Defensa y Seguridad	5	438.836	87.767	
Deportes	69	3.045.003	44.130	11
Educación y Cultura	103	772.205	7.497	
Energía	92	217.376	2.363	
Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	15	531.500	35.433	
Justicia	12	432.511	36.043	
Multisectorial	276	11.611.748	42.072	7
Pesca	12	736.000	61.333	
Salud	67	894.407	13.349	
Silvoagropecuario	9	200.700	22.300	
Transporte	106	12.464.546	117.590	15
Vivienda	30	505.342	16.845	
Total	855	12.464.546	14.578	33

**Tabla N° 118. Región del Bío Bío: Proyectos que no lograron "RS"
Comunas Rezagadas**

Sectores	N° Proyectos	Costo Total (M\$ 2014)	Costo Promedio (M\$2014)	Proyectos > 700
Agua Potable Y Alcantarillado	211	6.139.929	29.099	14
Comunicaciones	14	246.935	17.638	
Defensa Y Seguridad	91	875.101	9.616	
Deportes	529	76.049.848	143.762	14
Educación Y Cultura	401	3.056.128	7.621	15
Energía	205	1.798.985	8.776	2
Industria, Comercio, Finanzas Y Turismo	122	1.262.005	10.344	1
Justicia	28	389.752	13.920	
Minería	5	127.000	25.400	
Multisectorial	855	44.147.964	51.635	19
Pesca	65	3.760.767	57.858	5
Salud	326	1.070.277	3.283	1
Silvoagropecuario	30	88.491.050	2.949.702	1
Transporte	356	400.719.295	1.125.616	13
Vivienda	109	10.214.834	93.714	48
Total	3.347	400.719.295	119.725	133

En la tabla siguiente se muestra la comparación entre los proyectos que no lograron el "RS" y los que sí lograron el "RS" y se ejecutaron.

**Tabla N° 119. Consolidado de Proyectos sin "RS"
Territorios Rezagados**

Región	N° Proyectos con "RS" y Ejecutado (1)	N° Proyectos sin "RS" (2)	% (2) versus (1)	Costo Promedio de Proyectos Ejecutados	Costo Promedio de Proyectos Sin RS
De Coquimbo	748	1019	36,2%	15.648	28.892
Del Maule	929	855	-8,0%	28.508	14.578
Del Bío Bío	2125	3347	57,5%	33.956	119.725

Las regiones de Coquimbo y del Bío Bío muestran un alto porcentaje de proyectos que tuvieron algún grado de formulación pero no lograron obtener el "RS", esto indicaría un desperdicio de esfuerzo, aunque hay que mirarlo con cuidado ya que un porcentaje alto de estos proyectos no alcanzaron el estatus de "admisible", es decir, los antecedentes presentado no cumplían el mínimo exigido para pasar a revisión técnica económica.

Al revisar los nombres y montos de estos proyectos se tiene la impresión que en las comunas rezagadas existen proyectos identificados en los sectores de transporte, salud, educación, entre otros, que podrían ser interesantes para su desarrollo económico y social, pero no ha habido la voluntad para formularlos y presentarlos completos al SNI.

El resultado del análisis de este tipo de proyectos indica que en promedio son proyectos de baja inversión, pero se observan algunas excepciones especialmente en Coquimbo y Bío Bío que deberían revisarse a profundidad cuyo costo parece demasiado alto, e incluso fuera de toda racionalidad. Se realizó un análisis de los proyectos de más alta inversión, seleccionando los que presentan un costo total mayor a M\$ 700.000, que se presentan en las tablas siguientes por región. Los más llamativos están coloreados.

Tabla N° 120. Región de Coquimbo: Proyectos de Comunas Rezagadas de alta Inversión sin "RS"

Código BIP	Nombre	Sector	Institución Financiera	Monto Costo Total M\$
Comuna de Canela				
30073212	Construcción By-Pass Canela Baja, Canela	Transporte	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	3.223.940
30073803	Construcción Soluciones Sanitarias Huentelauquen Sur, Canela	Agua Potable Y Alcantarillado	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.528.939
30106009	Mejoramiento Construcción Soluciones Sanitarias Huentelauquen Sur, C	Agua Potable Y Alcantarillado	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.425.658
30073803	Construcción Soluciones Sanitarias Huentelauquen Sur, Canela	Agua Potable Y Alcantarillado	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.407.723
Comuna de Combarbalá				
30137213	Reposición Estación Médico Rural La Isla	Salud	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	29.441.010

30137219	Reposición Estación Médico Rural Llahuin	Salud	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	25.193.188
30137217	Reposición Estación Médico Rural Pama Arriba	Salud	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	25.193.184
30137223	Construcción Estación Médico Rural La Colorada	Salud	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	21.866.000
30137227	Habilitación Estación Médico Rural Rincón De Las Chilcas	Salud	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	8.586.410
30083208	Mejoramiento Ruta D-605, Sector: Soruco - Intersección Ruta D-55	Transporte	Dirección de Vialidad	8.313.533
30137218	Habilitación Estación Médico Rural El Chino	Salud	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	4.720.210
30099835	Construcción Cancha De Fútbol Con Pasto Sintético, Combarbalá	Deportes	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.708.092
30099852	Construcción Soluciones Sanitarias Los Llanos, Combarbalá	Vivienda	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.234.277
Comuna de Monte Patria				
30044369	Construcción Sistema De Riego Presurizado Rio Huatulame-Cogotí	Silvoagro-Pecuario	Dirección de Obras Hidráulicas	8.525.060
20128829	Mejoramiento Canales Rio Rapel, Monte Patria	Silvoagropecuario	Dirección de Obras Hidráulicas	3.255.486
30169522	Ampliación Edificio Consistorial	Multisectorial	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	2.537.148
30158322	Ampliación Edificio Consistorial Comuna De Monte Patria	Multisectorial	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	2.537.143
20158420	Construcción Liceo Técnico El Palqui, Monte Patria	Educación Y Cultura	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.917.163
Comuna de Punitaqui				
30100604	Reposición Integral Liceo Alberto Gallardo Lorca, Punitaqui	Educación y Cultura	Gobierno Regional - Región de Coquimbo	1.635.024

Tabla N° 121. Región del Maule: Proyectos de Comunas Rezagadas de alta Inversión sin "RS"

Código BIP	Nombre	Sector	Institución Financiera	Monto Costo Total M\$
Comuna De Cauquenes				
20159175	Conservación Ruta M-890, Sector Cauquenes-Cayurranquil	Transporte	Gobierno Regional - Región del Maule	1.213.922
20191823	Construcción Consultorio General Urbano Sector Poniente Cauquenes	Salud	Gobierno Regional - Región del Maule	894.407
30006265	Reposición Con Equipamiento Esc. Dr. Francisco Meza E-647	Educación Y Cultura	Gobierno Regional - Región del Maule	772.205
30036264	Construcción Poniente Comuna de Cauquenes	Salud	Gobierno Regional - Región del Maule	828.946
30077621	Mejoramiento Estadio Fiscal Manuel Moya Medel Cauquenes	Deportes	Gobierno Regional - Región del Maule	2.720.294

30083146	Construcción By Pass Cauquenes Oriente	Transporte	Dirección de Vialidad	10.412.000
30099171	Reparación Ruta M-50 Sector Cauquenes Chanco Constitución	Transporte	Dirección de Vialidad	893.000
30101830	Reparación Edificio Gobernación Provincial Cauquenes	Multisectorial	Ministerio del Interior	872.500
30103315	Conservación Iglesia San Alfonso Comuna De Cauquenes	Multisectorial	Gobierno Regional - Región del Maule	840.570
30103902	Mejoramiento Estadio Fiscal Manuel Moya Medel Comuna Cauquenes	Deportes	Gobierno Regional - Región del Maule	3.045.003
30103968	Construcción Piscina Temperada Comuna De Cauquenes	Deportes	Gobierno Regional - Región del Maule	1.629.439
30109642	Mejoramiento Espacios Públicos Avenida Dr. Meza Comuna De Cauquenes	Multisectorial	Gobierno Regional - Región del Maule	1.858.390
30113177	Construcción Piscina Temperada Cauquenes	Deportes	Instituto Nacional del Deporte	1.081.233
30121033	Reparación Menor Edificio Servicios Públicos Cauquenes	Multisectorial	Gobierno Regional - Región del Maule	1.306.802
30125331	Construcción Parque Rio Tutuven Cauquenes	Multisectorial	Gobierno Regional - Región del Maule	1.317.241
30190622	Reparación Estadio Fiscal Manuel Moya Medel Cauquenes	Deportes	Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo	2.827.013
Comuna De Chanco				
20050653	Mejoramiento Camino Rol M-450 Chanco-Empedrado , Región del Maule	Transporte	Dirección de Vialidad	3.479.987
Comuna De Empedrado				
30072199	Mejoramiento Ruta M-40, Sector Empedrado-Sauzal	Transporte	Dirección de Vialidad	10.527.000
Comuna De Pelluhue				
20100326	Mejoramiento Ruta M-80-N S: BIF. Chovellen - Lim. Reg Tregua	Transporte	Dirección De Vialidad	10.896.151
30107395	Reposición Obras Terrestres Caleta Pelluhue	Pesca	Dirección De Obras Portuarias	736.000
30121515	Construcción Vías de Evacuación Curanipe, Comuna De Pelluhue	Multisectorial	Servicio Vivienda y Urbanización, Región del Maule	4.738.629
30121521	Construcción Vías de Evacuación Pelluhue, Comuna de Pelluhue	Multisectorial	Servicio Vivienda Y Urbanización, Región del Maule	11.611.748

Tabla N° 122. Región del Bío Bío: Proyectos de Comunas Rezagadas de alta Inversión sin "RS"

Código BIP	Nombre	Sector	Institución Financiera	Monto Costo Total M\$
Comuna de Arauco				
30069767	Construcción Saneamiento Sanitario Localidad de Punta Lavapie, Comuna de Arauco	Agua Potable y Alcantarillado	Municipalidad de Arauco	4.000.000
30069769	Construcción Saneamiento Sanitario Integral, Localidad de Llico	Vivienda	Municipalidad de Arauco	2.251.940
30079858	Reposición Gimnasio Municipal De Arauco	Deportes	Municipalidad de Arauco	2.378.398
30092910	Construcción Pasarelas Peatonales Sector Pichilo y Los Guzman, Arauco	Transporte	Municipalidad de Arauco	400.719.295
Comuna de Cañete				
30086813	Reposición con Ampliación del Liceo Jose de la Cruz Miranda Correa	Educación y Cultura	Municipalidad de Cañete	2.169.208
30090095	Adquisición Equipamiento Escuela E-830 Arturo Prat Chacón, Cañete	Educación y Cultura	Municipalidad de Cañete	3.056.128
30106909	Adquisición Bomba de Distribución de Agua, Comuna de Cañete	Agua Potable y Alcantarillado	Municipalidad de Cañete	6.139.929
30115671	Construcción Cierre Perimetral E Iluminación Cancha C.D.L.G. Cañete	Deportes	Municipalidad De Cañete	76.049.848
Comuna de Contulmo				
30059674	Construcción Casetas Sanitarias Valle de Elicura , Contulmo	Vivienda	Municipalidad de Contulmo	2.473.377
30131643	Construcción Sede Comunitaria Huallepen, Contulmo	Multisectorial	Municipalidad de Contulmo	32.552.454
Comuna de Curanilahue				
20177691	Construcción Casetas Sanitarias Varios Sectores VI Etapa Curanilahue	Vivienda	Municipalidad de Curanilahue	2.001.102
30095870	Construcción Saneamiento Sanit. Integral San Jose Colico, Curanilahu	Agua Potable y Alcantarillado	Municipalidad de Curanilahue	2.237.307
Comuna de Lebu				
30086487	Transferencia de Buenas Prácticas Ganaderas En Predios de Isla Mocha	Silvoagropecuario	Servicio Agrícola Ganadero VIII Región	88.491.050
30104323	Construcción Puente Desembocadura Rio Lebu, Prov. Arauco	Transporte	Municipalidad de Lebu	3.914.063

30123767	Conservación Vía De Navegación para la Pesca Artesanal Río Lebu	Pesca	Obras Portuarias MOP VIII Región del Bio Bio	3.760.767
30130674	Reposición Escuela Armando Arancibia Olivos, Isla Mocha	Educación y Cultura	Municipalidad de Lebu	2.291.819
30133180	Normalización Escuela Fresia Muller y Reposición Gimnasio	Educación y Cultura	Municipalidad de Lebu	2.241.305
30133180	Normalización Escuela Fresia Muller y Reposición Gimnasio	Educación y Cultura	Municipalidad de Lebu	2.274.605
30253772	Mejoramiento Estructural Multicancha Villa Pehuén	Multisectorial	Municipalidad de Lebu	44.147.964
Comuna Los Álamos				
20173792	Construcción Casetas Sanitarias y Urbaniz. Cerro Alto y Tres Pinos	Vivienda	Municipalidad de Los Álamos	5.232.224
20176071	Construcción Casetas Sanitaria, Araucana, T. Chico y Antihuala	Vivienda	Municipalidad de Los Álamos	3.244.927
30068775	Construcción CCS y Urbanización Antihuala, Tco.Chico y La Araucana	Vivienda	Municipalidad de Los Álamos	10.214.834
Comuna de Tirúa				
20144877	Construcción Casetas Sanitarias y Urbanización Quidico, Tirúa	Vivienda	Municipalidad de Tirúa	2.876.609
30070985	Reposición Edificio Consistorial Tirúa	Multisectorial	Municipalidad de Tirúa	3.056.507
30073207	Construcción Costanera Playa de Quidico, Tirúa	Multisectorial	Municipalidad de Tirúa	2.095.285
30126281	Construcción Espacio Público y Parque De Mitigación de Quidico	Multisectorial	Seremi Vivienda VIII Región del Bio Bio	2.426.123
30338872	Mejoramiento Y Ampliación Servicio APR Tirúa, Comuna Tirúa	Agua Potable y Alcantarillado	Dirección de Obras Hidráulicas MOP VIII Región	4.006.068

3.4. Proyectos que Declaran Asociación con la Estrategia Regional de Desarrollo

Con el propósito de investigar la gestión de la inversión pública en relación al nivel de asociación con la Estrategia Regional de Desarrollo se buscó en el BIP para el periodo 2004 -2014 los proyectos que tienen registrado en algunos de los tres descriptores del BIP o en algunos de los campos: "Justificación de la Estrategia" o "Alineamiento de la Estrategia".

El resultado de esta búsqueda indica que los proyectos que declaran alguna relación con las ERD implican una inversión relativamente baja respecto al total ejecutada en el periodo. Este resultado se muestra en la tabla siguiente. Es notorio la baja relación que presentan las comunas de la Región del Bío Bío, esto se debería, según se nos informó en la visita de campo, a que esta asociación tiene su propio Plan y son muy rigurosos en cumplirlo, por tanto, las coincidencias con la EDR son causalidad. Según la información entregada e las visitas de campo se confirma que no existe en la región ningún proceso de coordinación entre el diseño de estos planes territoriales y la EDR. Situación que no es única en esta región, este fue una deficiencia encontrada en la gestión de la ERD de las tres regiones.

La Tabla siguiente muestra la inversión total de cada comuna rezagada y aquella que se declaró en el BIP como asociada con la ERD.

Tabla N° 123. Relación de Inversión Total e Inversión Asociada a la ERD en los Territorios Rezagados Periodo 2004 - 2014 (M\$ 2014)

Región/Comuna	Inversión Ejecutada Total (M\$ 2014)	Inversión Ejecutada Asociada a la ERD (M\$ 2014)	Porcentaje de Inv. Asociada a ERD
Región de Coquimbo			
Canela	7.836.743	2.940.646	38%
Combarbalá	22.110.187	4.173.686	19%
Monte Patria	23.587.115	1.957.660	8%
Punitaqui	7.345.156	241.931	3%
Total Comunas	60.879.201	9.313.923	15%
Región del Maule			
Cauquenes	49.573.929	28.814.586	58%
Chanco	2.195.953	202.831	9%
Pelluhue	12.159.156	1.448.836	12%
Empedrado	4.578.833	315.745	7%
Total Comunas	68.507.871	30.781.998	45%
Región del Bío Bío			
Arauco	38.210.673	1.099.937	3%
Cañete	39.840.101	758.613	2%
Contulmo	7.136.324	3.075.814	43%
Curanilahue	27.737.505	849.274	3%
Lebu	22.062.908	4.115.116	19%
Los Álamos	12.848.596	846.064	7%
Tirúa	20.881.856	10.215.755	49%
Total Comunas	168.717.963	20.960.573	12%

Por otra parte, en este análisis encontramos que la intención de invertir en proyectos asociados con al EDR en todo el periodo fue muy superior a lo que finalmente se ejecutó. Una buena parte de los proyectos se presentaron pero no tuvieron nunca asignación de recursos, también hay un grupo de proyectos que se gastó una cantidad muy menor respecto a su costo total, lo que indica que a lo más

llego a la etapa de preinversión. En las comunas de la Región de Coquimbo se invirtió el 34% de lo solicitado, en las comunas de la Región del Maule el 48% y en la Región del Bío Bío el 38%.

En las Tabla siguientes se muestra esta situación por región, comuna y sector.

Tabla N° 124. Comunas de la Región de Coquimbo: Inversión Asociada a la Estrategia Regional Periodo 2004 - 2014 (M\$ 2014)

COMUNA	SECTOR	COSTO TOTAL PROYECTOS	N°	DEVENG. M\$
CANELA				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	41.095	2	
	EDUCACION Y CULTURA	505.254	8	67.266
	ENERGIA	14.454	1	
	JUSTICIA	43.354	1	19.100
	MULTISECTORIAL	574.379	3	406.916
	SALUD	2.734.390	2	2.431.369
	TRANSPORTE	3.445.155	4	15.995
	VIVIENDA	445.965	1	
	TOTAL	7.804.046	22	2.940.646
COMBARBALA				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	164.059	2	
	DEPORTES	20.631	1	20.718
	EDUCACION Y CULTURA	1.352.913	8	779.369
	ENERGIA	309.120	11	214.617
	SALUD	370.125	5	328.527
	SILVOAGROPECUARIO	3.574.034	3	386.752
	TRANSPORTE	1.263.435	3	1.317.842
	VIVIENDA	1.135.384	2	1.125.861
	TOTAL	8.189.701	35	4.173.686
MONTE PATRIA				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	277.879	5	
	DEFENSA Y SEGURIDAD	1.016.426	2	38.021
	DEPORTES	24.806	1	
	EDUCACION Y CULTURA	3.723.851	26	1.269.343
	ENERGIA	6.772	1	
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	26.327	1	17.104
	MULTISECTORIAL	161.958	5	52.454
	SALUD	269.053	5	19.120
	SILVOAGROPECUARIO	3.462.823	3	
	TRANSPORTE	743.238	4	515.262
	VIVIENDA	658.403	3	46.356
	TOTAL	10.371.536	56	1.957.660
PUNITAQUI				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	24.887	2	17.223
	EDUCACION Y CULTURA	147.713	1	131.546
	ENERGIA	102.939	3	10.858
	MULTISECTORIAL	292.062	6	10.503
	SALUD	77.337	1	71.801
	TRANSPORTE	45.000	1	
	TOTAL	689.938	14	241.931
	TOTAL CUATRO COMUNAS	27.055.221	127	9.313.923

Tabla N° 125. Comunas de la Región del Maule: Inversión Asociada a la Estrategia Regional Periodo 2004 - 2014 (M\$ 2014)

COMUNA	SECTOR	INVERSION	N°	DEVENG. AÑO M\$
		TOTAL		
CAUQUENES				
	EDUCACION Y CULTURA	171.415	1	
	ENERGIA	26.914	2	
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	293.243	2	65.261
	MULTISECTORIAL	16.237	1	
	SILVOAGROPECUARIO	2.258.983	3	1.662.406
	TRANSPORTE	46.237.959	12	27.086.919
	TOTAL	49.004.751	21	28.814.586
CHANCO				
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	360.846	3	7.000
	MULTISECTORIAL	5.867	1	
	SILVOAGROPECUARIO	81.118	1	
	TRANSPORTE	3.681.199	3	195.831
	VIVIENDA	1.175.031	2	
	TOTAL	5.304.061	10	202.831
EMPEDRADO				
	EDUCACION Y CULTURA	40.000	1	
	ENERGIA	105.717	2	14.272
	MULTISECTORIAL	10.500	1	
	SILVOAGROPECUARIO	6.809.606	1	301.473
	TOTAL	6.965.823	5	315.745
PELLUHUE				
	MULTISECTORIAL	12.618	1	
	PESCA	99.690	2	
	TRANSPORTE	1.679.269	5	798.868
	VIVIENDA	698.804	1	649.968
	TOTAL	2.490.381	9	1.448.836
	TOTAL CUATRO COMUNAS	63.765.016	45	30.781.998

Tabla N° 126. Comunas de la Región del Bío Bío: Inversión Asociada a la Estrategia Regional Periodo 2004 - 2014 (M\$ 2014)

COMUNA	SECTOR	COSTO TOTAL M\$	N°	DEVENG. M\$
ARAUCO				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	154.700	2	
	DEFENSA Y SEGURIDAD	55.109	3	6.618
	DEPORTES	50.000	1	
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	30.000	1	
	MULTISECTORIAL	2.016.092	6	297.014
	PESCA	58.487	3	
	SALUD	520.000	2	
	SILVOAGROPECUARIO	53.316	1	52.984
	TRANSPORTE	64.109	1	743.321
	TOTAL	3.001.813	20	1.099.937

CANETE				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	165.731	1	
	DEFENSA Y SEGURIDAD	922.543	3	16.675
	DEPORTES	147.328	1	
	JUSTICIA	424.642	1	488.040
	MULTISECTORIAL	1.123.191	6	190.207
	PESCA	164.529	3	54.065
	SALUD	32.270	2	9.626
	VIVIENDA	2.347.844	2	
	TOTAL	5.328.078	19	758.613
CONTULMO				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	49.851	1	6.500
	DEFENSA Y SEGURIDAD	37.962	2	22.887
	DEPORTES	896.045	2	
	ENERGIA	268.514	4	
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	10.744	1	
	MULTISECTORIAL	3.800.724	10	1.883.114
	SALUD	32.322	2	
	TRANSPORTE	1.735.361	9	1.163.313
	VIVIENDA	2.473.377	1	
	TOTAL	9.304.900	32	3.075.814
CURANILAHUE				
	DEFENSA Y SEGURIDAD	247.299	3	204.214
	EDUCACION Y CULTURA	405.368	2	20.897
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	48.476	2	
	JUSTICIA	376.884	3	300.710
	MULTISECTORIAL	383.314	4	323.453
	SILVOAGROPECUARIO	41.429	1	
	TOTAL	1.502.770	15	849.274
LEBU				
	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	629.650	1	
	DEFENSA Y SEGURIDAD	290.979	7	194.090
	EDUCACION Y CULTURA	1.166.684	5	
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	125.082	1	
	MULTISECTORIAL	5.096.636	18	357.778
	PESCA	2.586.698	7	389.079
	SALUD	108.736	3	74.611
	SILVOAGROPECUARIO	145.965	1	
	TRANSPORTE	6.531.706	4	5.984.444
	VIVIENDA	2.027.461	3	286.225
	TOTAL	12.895.426	39	4.115.116
LOS ALAMOS				
	DEFENSA Y SEGURIDAD	54.638	2	35.000
	EDUCACION Y CULTURA	921.550	6	4.136
	ENERGIA	419.587	3	353.973
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	1.597.358	6	
	MULTISECTORIAL	73.353	1	23.232
	TRANSPORTE	2.853.954	18	863.582
	TOTAL	3.234.009	21	846.064
TIRUA				
	DEFENSA Y SEGURIDAD	62.568	2	35.000

	EDUCACION Y CULTURA	460.344	3	
	ENERGIA	1.877.791	1	1.820.512
	INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	159.910	6	40.058
	MULTISECTORIAL	3.814.064	3	
	PESCA	31.800	1	
	TRANSPORTE	13.831.932	3	8.320.185
	TOTAL	20.238.409	19	10.215.755
	TOTAL SIETE COMUNAS	55.505.405	165	20.960.573

Por otra parte, se investigó la calidad de la asociación que se declara en el BIP, encontrando que es muy deficiente. No se declara con exactitud el tipo de aporte que se espera del proyecto a un objetivo de un eje, en gran cantidad de proyectos se declara una relación muy general y para muchos proyectos la asociación es directa con un eje o simplemente a la ERD. Cabe señalar que siempre la asociación debe ser a un objetivo de un eje y no al eje o a la ERD en forma genérica. También se encontró que muchas veces se asocia a ejes o conceptos que no existen a nivel de ejes y sus objetivos. Para llevar adelante este análisis se sistematizaron las frases utilizadas en el registro de los proyectos en los descriptores y campos del BIP y se compararon con los ejes y objetivos de las ERD del periodo en estudio (ERD para periodos: 2000 – 2006 y 2008 en adelante).

Por último, se encontró que varios de los conceptos de asociación declarados en el BIP no presentan asociación con los objetivos de los ejes, ya sea porque dicha declaración es muy genérica, por ejemplo ERD, o porque lo declarado no tiene relación con ningún objetivo o nombre del Eje. Asimismo varios objetivos de los ejes de las ERDs no tienen asociado conceptos de asociación con proyectos de inversión. Se concluye que muchos proyectos de inversión que se ejecutan en las tres regiones no tienen asociación con la estrategia de la región y que la gran mayoría de los objetivos declarados en las ERDs no se lograrán en el mediano o largo plazo.

Se muestra a continuación para cada región el consolidado de declaraciones de asociación que se encuentra en el BIP para las comunas en estudio agrupadas por sector, junto con estas las declaraciones que se declaran la su asociación, según nuestro criterio, a los ejes y objetivos de las ERDs regionales respectivas del periodo.

Información de la Región de Coquimbo

Tabla N° 127. Comunas de la Región de Coquimbo: Sistematización de Declaración de Asociación de los Proyectos con la ERD

SECTOR	ESTRATEGIA-EJE-ERD REGION DE COQUIMBO
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	ERD. CALIDAD DE VIDA
	ERD. SUPERACION POBREZA
DEFENSA Y SEGURIDAD	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
DEPORTES	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	ERD. CALIDAD DE VIDA
EDUCACION Y CULTURA	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	ERD. DESARROLLO PERSONAS
ENERGIA	ERD. CALIDAD DE VIDA
	ERD. SUPERACION POBREZA
INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo
JUSTICIA	ERD. GESTION PUBLICA

SECTOR	ESTRATEGIA-EJE-ERD REGION DE COQUIMBO
MULTISECTORIAL	CIUDADES BELLAS Y AMABLES
	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	ERD. DESARROLLO PERSONAS
	ERD. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
	ERD. PRESERVACION MEDIO AMBIENTE
	Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo Modernización de la gestión regional y participación ciudadana
SALUD	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	ERD. CALIDAD DE VIDA
	ERD. DESARROLLO PERSONAS
	ERD. SUPERACION POBREZA
SILVOAGROPECUARIO	ERD. MANEJO EFICIENTE AGUA
	Integración regional para un desarrollo socio-económico armónico
TRANSPORTE	Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	ERD. CALIDAD DE VIDA
	ERD. INTEGRACION TERRITORIAL
	ERD. SUPERACION POBREZA
	Integración regional para un desarrollo socio-económico armónico
VIVIENDA	ERD. CALIDAD DE VIDA
	ERD. SUPERACION POBREZA

La relación entre estos conceptos de asociación de los proyectos con la ERD solo se verificó con algunos objetivos de los Ejes de la EDR, este resultado se muestra en la tabla siguiente.

Tabla N° 128. Comunas de la Región de Coquimbo: Relación entre Objetivos de Ejes de la ERD y Declaración de Proyectos Periodo 2004 – 2014

ERD Coquimbo 2000-2006		Declaración de Asociación de Proyectos con la EDR en el BIP
Ejes Estratégicos	Objetivos de los Ejes	
1.- Integración Regional para un desarrollo socio-económico armónico.	1. Consolidar la infraestructura para la integración regional.	
	2. Formular y Aplicar una Política Regional de Ordenamiento Territorial.	
	3. Propiciar el desarrollo de ciudades y centros poblados amables y seguros.	
2.- Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades	1. Calidad de los servicios para la atención de las demandas sociales	
	2. Fortalecimiento de los factores que constituyen el patrimonio regional	• Integración regional para un desarrollo socio-económico armónico
	3. Equidad, calidad de vida e integración social	• Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
3.- Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo	1. Consolidación de la base productiva regional	• Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo ERD Manejo eficiente agua (es bien específica de capacidad)
	2. Diversificación de la producción e innovación tecnológica	
	3. Mejoramiento de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa	
	4. Generación de capacidad de análisis regional	
4.- Modernización de la gestión regional y participación ciudadana	1. Modernización de la gestión pública regional	
	2. Participación de la comunidad en su desarrollo	• Modernización de la gestión regional y participación ciudadana
	3. Descentralización y consolidación del rol del Gobierno Regional	
	4. Generación de capacidad de análisis regional	
ERD Coquimbo 2010-2020		Declaración de Asociación de

Eje estratégico	Objetivo general	Proyectos con la EDR en el BIP
1.-Un crecimiento equilibrado del sistema urbano regional con calidad de vida e integración social	1.-Favorecer un desarrollo armónico y equitativo de las ciudades de la región.	<ul style="list-style-type: none"> Integración regional para un desarrollo socio-económico armónico
2.-Un espacio rural con mayores oportunidades para sus habitantes	1.-Mejorar las condiciones de vida en el espacio rural del secano	
	2.-Apoyar y promover el desarrollo de los polos secundarios en el espacio rural bajo riego y en los territorios estratégicos del espacio rural de la Región.	
3.-Una zona costera más equilibrada y armónica	1.-Mejorar la integración de la zona costera como factor de desarrollo regional.	
4.-Una sociedad regional más inclusiva.	1.-Mejorar la calidad de la educación como base de un necesario cambio socio cultural	
	2.-Reducir las brechas sociales en los grupos más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
	3.-Incorporar de manera efectiva a la mujer a los distintos ámbitos del desarrollo.	
5.-Una economía compatible con la preservación de la base de recursos naturales y la calidad de vida como sello regional	1.-Aumentar la sustentabilidad y sostenibilidad de la base de recursos naturales (renovable y no renovables)	<ul style="list-style-type: none"> ERD Manejo eficiente agua
	2.-Optimizar los impactos provenientes de los factores económicos externos.	
	3.-Potenciar el desarrollo endógeno y la economía residencial.	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo
	4.-Mantener y reforzar la calidad de vida con sello regional.	
	5.-Crear condiciones para la investigación y el desarrollo tecnológico.	
6.-Una mayor cohesión social basada en una identidad regional reconocida y en el buen gobierno, con relaciones interregionales e internacionales activas.	1.-Desarrollar formas de gestión y administración socialmente inclusivas.	
	2.-Reforzar la construcción de una identidad regional.	<ul style="list-style-type: none"> Modernización de la gestión regional y participación ciudadana
	3.-Valorar los productos locales.	
	4.-Potenciar las relaciones interregionales e internacionales.	

Varios de los conceptos de asociación declarados en el BIP no presentan asociación con los objetivos de los ejes, ya sea porque dicha declaración es muy genérica, o porque lo declarado no tiene relación con ningún objetivo o nombre del Eje. Asimismo varios objetivos de los ejes de la ERD tienen asociados proyectos de inversión en el periodo 2004 al 2014.

El detalle de los conceptos declarados en el BIP que se asocian y los que no se asocian a un eje de las ERDs, se muestra en la tabla siguiente.

Tabla N° 129. Comunas de la Región de Coquimbo: Grado de Relación de los Conceptos Declarados en el BIP

Conceptos del BIP sin Asociación con los Ejes de la ERD	Conceptos del BIP con Asociación con los Ejes de la ERD
<ul style="list-style-type: none"> ERD. DESARROLLO PERSONAS 	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de la productividad regional y las condiciones de empleo
<ul style="list-style-type: none"> ERD. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 	<ul style="list-style-type: none"> Modernización de la gestión regional y participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> ERD. PRESERVACION MEDIO AMBIENTE 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ERD. CALIDAD DE VIDA 	<ul style="list-style-type: none"> ERD. MANEJO EFICIENTE AGUA
<ul style="list-style-type: none"> ERD. DESARROLLO PERSONAS 	<ul style="list-style-type: none"> Integración regional para un desarrollo socio-económico armónico

• ERD. SUPERACION POBREZA	
• Construcción de una sociedad regional con igualdad de oportunidades	
• ERD. CALIDAD DE VIDA	
• ERD. INTEGRACION TERRITORIAL	
• ERD. SUPERACION POBREZA	
• Integración regional para un desarrollo socio-económico armónico	
• ERD. CALIDAD DE VIDA	
• ERD. SUPERACION POBREZA	

Información de la Región del Maule

Tabla N° 130. Comunas de la Región del Maule: Sistematización de Declaración de Asociación de los Proyectos con la ERD

SECTOR	ESTRATEGIA-EJE-ERD REGIÓN DEL MAULE
EDUCACION Y CULTURA	Estrategia Regional de Desarrollo
ENERGIA	ERD. INNOVACION TECNOLOGICA
	Superación de la pobreza
	Mejoramiento Calidad de Vida
INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	ERD. CALIDAD DE VIDA
	Economía Regional
MULTISECTORIAL	ERD. INTEGRACION SOCIAL
	Promoción del Recurso Humano y el Tejido Social
PESCA	Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
	Dotar al territorio regional de la infraestructura adecuada a los requerimiento sociales y productivos
SILVOAGROPECUARIO	Estrategia Regional de Desarrollo de Maule 2000-2006, Segundo Eje
	Economía Regional
	Estrategia Regional del Maule 2000-2006, Segundo Eje Ordenador
	Estrategia Regional de Desarrollo Maule 2000-2007, Segundo Eje Ordenador
	Estrategia Regional de Desarrollo Maule 2000-2008, Segundo Eje Ordenador
TRANSPORTE	Infraestructura y desarrollo territorial
	Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
	Superación de la pobreza en la región del Maule
VIVIENDA	Estrategia Regional de Desarrollo 2002-2006.
	Estrategia Regional de Desarrollo 2002-2006, punto 8

La relación entre estos conceptos de asociación de los proyectos con la ERD solo se verificó con algunos objetivos de los Ejes de la EDR, este resultado se muestra en la tabla siguiente.

Tabla N° 131. Comunas de la Región del Maule: Relación entre Objetivos de Ejes de la ERD y Declaración de Proyectos Periodo 2004 – 2014

ERD Maule 2000-2006		Declaración de Asociación de Proyectos con la EDR en el BIP
Ejes estratégico	Objetivos de los Ejes	
A. Sentando las bases de nuestra concepción del crecimiento y el desarrollo	1.1 Potenciar la capacidad de gestión de la institucional pública regional y local.	
	1.2 Fortalecer las MIPYME's, con énfasis en los sectores vitivinícola, maderero, hortofruticultura y servicios, así como sus encadenamientos a medianas y grandes empresas apoyando el mejoramiento y desarrollo tecnológico, los procesos de gestión, producción y comercialización	
	1.3 Explorar alianzas estratégicas intra y extra regionales y potenciar los actuales acuerdos de complementariedad que permitan abrir nuevos mercados, atraer inversiones, recursos y conocimiento.	
	1.4 Potenciar las oportunidades que generarán los Pasos Internacionales y las rutas de integración interregional, en los aspectos económico-productivos y turísticos.	
B. Hacia un ordenamiento territorial sustentable con asentamientos humanos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.	2.1 Dotar al territorio regional de la infraestructura adecuada a los requerimientos sociales y productivos, especialmente en el sector rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente • Dotar al territorio regional de la infraestructura adecuada a los requerimiento sociales y productivos • Infraestructura y desarrollo territorial • Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
	2.2 Propender a un desarrollo espacial más equilibrado consolidando los subsistemas urbanos interconectados y su relación con los espacios rurales circundantes.	
	2.3 Mejorar la sustentabilidad del desarrollo regional, utilizando en forma adecuada los recursos naturales y generando las bases para la aplicación de una estrategia de producción limpia y de certificación ambiental.	
	2.4 Aumentar la superficie regada regional y optimizar la utilización del recurso agua para riego, potenciando la superficie con aptitud agrícola.	
C. La tarea estratégica de promoción del recurso humano y el tejido social	3.1 Mejorar la formación del recurso humano de la región considerando criterios de calidad equidad y pertinencia.	
	3.2 Fortalecer las organizaciones sociales y productivas.	
	Propender a una mayor integración social e igualdad de oportunidades de las personas, en el ámbito local y regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del Recurso Humano y el Tejido Social • Superación de la pobreza en la región del Maule
D. La valorización de nuestra cultura y el patrimonio histórico.	3.3 Promover la identidad cultural local y regional.	
	3.4 Fomentar la valorización del patrimonio histórico cultural.	
ERD Maule 2008-2020		Declaración de Asociación de Proyectos con la EDR en el BIP
Ejes estratégico	Objetivos de los Ejes	
I. Dimensión Social: "La tarea estratégica de promoción del recurso humano y el tejido social"	1. Redes, articulación y asociatividad	
	2. Salud y prácticas de vida saludable	
	3. Educación Formal	
	4. Infraestructura Básica	
II. Economía Regional:	1. Recursos	

“Sentando las bases de nuestra concepción del crecimiento y el desarrollo”	2. Productividad	
III. Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente: “Hacia un ordenamiento territorial sustentable con asentamientos humanos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes”	1. Desarrollo urbano y territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente • Dotar al territorio regional de la infraestructura adecuada a los requerimiento sociales y productivos • Infraestructura y desarrollo territorial • Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
	2. Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
	3. Prácticas sustentables ambientales	
	4. Riego	
IV. Identidad y Cultura: “Sentando las bases de nuestra concepción del crecimiento y el desarrollo”	1. Cultura e Identidad	
	2. Cultura y Patrimonio	
	3. Cultura y Creación Artística	
	4. Cultura y Producción Artística	
	5. Cultura y Participación	
	6. Cultura, Infraestructura y Gestión Cultural.	
	7. Cultura e Institucionalidad	
V. Gobernabilidad y Gobernanza Regional: “Hacia una Gestión Pública regional y local, moderna y participativa, que en forma eficiente y sistémica contribuya al desarrollo de toda nuestra región”	1. Modernización del Estado Nacional	
	2. Modernización y Eficiencia del Gobierno Regional y Administración Local	
	3. Sustentabilidad Política	<ul style="list-style-type: none"> • Superación de la pobreza en la región del Maule
	4. Capital Cívico	

Al igual que en la región de Coquimbo varios de los conceptos de asociación declarados en el BIP no presentan asociación con los objetivos de los ejes, ya sea porque dicha declaración es muy genérica, o porque lo declarado no tiene relación con ningún objetivo o nombre del Eje. Asimismo varios objetivos de los ejes de la ERD tienen asociados proyectos de inversión en el periodo 2004 al 2014.

Tabla N° 132. Comunas de la Región del Maule: Grado de Relación de los Conceptos Declarados en el BIP

Conceptos del BIP sin Asociación con los Ejes de la ERD	Conceptos del BIP con Asociación con los Ejes de la ERD
• Estrategia Regional de Desarrollo	• Promoción del Recurso Humano y el Tejido Social
• ERD. INNOVACION TECNOLOGICA	• Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
• Superación de la pobreza	• Dotar al territorio regional de la infraestructura adecuada a los requerimiento sociales y productivos
• Mejoramiento Calidad de Vida	• Infraestructura y desarrollo territorial
• ERD. CALIDAD DE VIDA	• Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente
• Economía Regional	• Superación de la pobreza en la región del Maule
• ERD. INTEGRACION SOCIAL	
• Estrategia Regional de Desarrollo de Maule 2000-2006, Segundo Eje	
• Economía Regional	
• Estrategia Regional del Maule 2000-2006, Segundo Eje Ordenador	
• Estrategia Regional de Desarrollo Maule 2000-2007, Segundo Eje Ordenador	
• Estrategia Regional de Desarrollo Maule 2000-2008, Segundo Eje Ordenador	
• Estrategia Regional de Desarrollo 2002-2006.	
• Estrategia Regional de Desarrollo 2002-2006, punto 8	

Información de la Región del Bío Bío

Tabla N° 133. Comunas de la Región del Bío Bío: Sistematización de Declaración de Asociación de los Proyectos con la ERD

SECTOR	ESTRATEGIA-EJE-ERD REGION DEL BIO BIO
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	Desarrollo Integral del Territorio
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
	mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas
DEFENSA Y SEGURIDAD	ERD. INTEGRACION TERRITORIAL
	Gestión pública moderna y cercana a la gente
	mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas
DEPORTES	ERD. DESARROLLO PERSONAS
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
EDUCACION Y CULTURA	Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo
	ERD. CULTURAL
	Implementar nuevas estrategias de enseñanza para el mejoramiento de la calidad de la educación
	Promover la participación y la integración social
ENERGIA	Desarrollo Integral del Territorio
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
INDUSTRIA, COMERCIO, FINANZAS Y TURISMO	Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo
	ERD. FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
JUSTICIA	Gestión pública moderna y cercana a la gente
MULTISECTORIAL	Desarrollo Integral del Territorio
	ERD 8.9 Mejorar Infraestructura para el Borde Costero
	ERD. CALIDAD DE VIDA
	ERD. CULTURAL
	ERD. DESARROLLO PERSONAS
	ERD. GESTION AMBIENTAL
	ERD. MANEJO EFICIENTE AGUA
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
	La identidad regional, un desafío integrador de la diversidad
	mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas
Promover la participación y la integración social	
PESCA	Desarrollo Integral del territorio
	Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo
	mejoramiento de la infraestructura en caletas pesqueras artesanales
	mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas
	Superar déficit en Infraestructura de Caletas Estrategia Regional de Desarrollo
SALUD	ERD. CALIDAD DE VIDA
	Gestión pública moderna y cercana a la gente
	Mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas
SILVOAGROPECUARIO	ERD. CALIDAD DE VIDA
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
TRANSPORTE	Desarrollo Integral del Territorio
	Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo
	ERD. CALIDAD DE VIDA
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
VIVIENDA	Desarrollo Integral del Territorio
	Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad

La relación entre estos conceptos de asociación de los proyectos con la ERD solo se verificó con algunos objetivos de los Ejes de la EDR, este resultado se muestra en la tabla siguiente.

Tabla N° 134. Comunas de la Región del Bío Bío: Relación entre Objetivos de Ejes de la ERD y Declaración de Proyectos Periodo 2004 – 2014

ERD Bío Bío 2000-2006		Declaración de Asociación de Proyectos con la EDR en el BIP
Ejes estratégicos	Objetivos de los Ejes	
A. DESARROLLO INTEGRAL DEL TERRITORIO	1. Integrar los instrumentos de planificación existentes, entre ellos: Planes Reguladores Comunales, Intercomunal Metropolitano y Plan Regional de Desarrollo Urbano; haciéndolos parte de un Sistema de Ordenamiento y Planificación Territorial, que considere los Territorios de Planificación propuestos por la ERD.	
	2. Reforzar sistemas de información geográfica y estadísticas regionales	
	3. Fortalecer los Instrumentos de inversión tendientes a formular Planes de Inversión de Corto, Mediano y Largo Plazo	
B. DESARROLLO PRODUCTIVO INTEGRAL, SUSTENTABLE Y COMPETITIVO	1. Promover el desarrollo integral de los sectores productivos existentes y de nuevas actividades económicas, fortaleciendo la articulación entre empresas de distinto tamaño y una localización más equilibrada en el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Integral del Territorio • Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo
	2. Fortalecer un proceso permanente de adecuación de la fuerza de trabajo regional, a los cambios y transformaciones, que la apertura de la economía nacional, impone a los sectores productivos de la región.	
	3. Propender a un desarrollo económico regional sustentable, evitando un mayor deterioro de los recursos naturales, estimulando el uso de tecnologías limpias y cautelando la calidad del medio ambiente	
	4. Mejorar sustancialmente la competitividad de los sectores productivos de la economía regional, a fin de consolidar su posicionamiento en los mercados internos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la infraestructura en caletas pesqueras artesanales • Superar déficit en Infraestructura de Caletas Estrategia Regional de Desarrollo
	5. Potenciar las oportunidades que ofrece la globalización de los mercados, minimizando los riesgos asociados	
C. FORTALECIMIENTO DEL MUNDO RURAL MEJORANDO LOS NIVELES DE EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD	1. Mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales disminuyendo los déficits de infraestructura y de cobertura de servicios básicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
	2. Mejorar la productividad y fortalecer la competitividad de rubros silvoagropecuarios tanto innovadores como tradicionales, de importancia en el uso del territorio	
	3. Diversificar la base productiva rural y promover el desarrollo de actividades económicas no agrícolas, contribuyendo a la disminución de la migración rural – urbana	
	4. Modernización de la institucionalidad y la gestión orientada a la ruralidad	

D. CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO	5. Diseñar una política de Ciencia y Tecnología que otorgue sustentabilidad al desarrollo de la Región	
	6. Institucionalizar un Sistema de Ciencia y Tecnología Regional, que liderado por el Sector Público, articule a los actores oferentes (universidades y centros de investigación) y los actores demandantes (sector productivo y sociedad).	
	7. Fortalecer la capacidad profesional regional en la investigación científica y tecnológica requerida por la región.	
E. GESTION PÚBLICA MODERNA Y CERCANA A LA GENTE	1. Fortalecer regionalmente las medidas de descentralización pública.	
	2. Avanzar sustantivamente en la desconcentración y descentralización intraregional de la institucionalidad pública	
	3. Mejorar la calidad de los procesos administrativos y la coordinación intersectorial de los servicios públicos	
	4. Impulsar cambios culturales en los servicios públicos orientados a mejorar la calidad de la atención y participación del usuario, y a permitir el desarrollo del control de calidad.	
	5. Mejorar política de recurso humano	
	6. Fortalecer la articulación público – privado	
F. MEJOR CALIDAD DE VIDA Y CONVIVENCIA ENTRE LAS PERSONAS	1. Reducir la pobreza y la indigencia	• Superación de la pobreza en la Región
	2. Mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la Educación	• Implementar nuevas estrategias de enseñanza para el mejoramiento de la calidad de la educación
	3. Promover la salud, fortalecer el acceso y mejorar la calidad de la atención	
	4. Habilitar los barrios como espacios de convivencia, donde se desarrolle una vida cotidiana de calidad	
	5. Fortalecer la gestión regional en vivienda	
	6. Fomentar las condiciones para el desarrollo de las actividades físicas, deportivas y recreativas	
G. PROMOVER LA PARTICIPACION Y LA INTEGRACION SOCIAL	1. Fortalecer la Sociedad Civil	
	2. Promover la participación social	• Promover la participación y la integración social
	3. Apoyar el fortalecimiento de los mapuches y su participación social	
	4. Promover la integración social y la igualdad de oportunidades de las personas pertenecientes a grupos prioritarios	
	5. Profundizar y facilitar la participación social y laboral de la mujer	
	6. Procurar la integración social y fomentar una cultura de aceptación y respeto de las personas con discapacidad	
	7. Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores	
	8. Generar condiciones que profundicen la participación social de los jóvenes	
	8. Apoyar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes y garantizar la efectividad de sus derechos	
H. LA IDENTIDAD REGIONAL, UN DESAFIO INTEGRADOR DE LA DIVERSIDAD	1. Reconocer y fortalecer el conjunto heterogéneo de elementos que conforman el patrimonio histórico – cultural de la región.	
	2. Construir una mentalidad de regionalidad, en el contexto de sociedad integrada, con voluntad de asumir los desafíos regionales como propios	

ERD Bío Bío 2008-2015		Declaración de Asociación de Proyectos con la EDR en el BIP
Ejes estratégicos	Objetivos de los Ejes	
A. Crecimiento económico, diversificación y mejoramiento de la competitividad regional, generando empleos de calidad en pro del desarrollo y la equidad social	1. Fortalecimiento del aparato productivo, la competitividad regional y la generación de valor agregado regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad • Mejoramiento de la infraestructura en caletas pesqueras artesanales • Superar déficit en Infraestructura de Caletas • Estrategia Regional de Desarrollo
	2. Reducción de impactos de la actividad productiva sobre el medioambiente y explotación sostenible de ventajas comparativas	
	3. Incremento de la inserción productiva regional en los flujos de comercio internacional.	
B. Relación armónica con el medioambiente, uso sustentable de los recursos naturales y del potencial energético y protección de la biodiversidad.	1. Promover el manejo y uso sostenible de los recursos naturales regionales, a través del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y la generación de instancias de información, articulación y decisión ciudadana en la gestión ambiental regional	
	2. Fomentar el uso eficiente de la energía con focalización en la incorporación de energías renovables y no convencionales, de bajo impacto ambiental	
	3. Generar espacios y condiciones de habitabilidad que promuevan una armonía entre la ocupación del territorio y su medioambiente, preservando la salud y calidad de vida de la población	
C. Educación de calidad al servicio de las personas, la movilidad social, la competitividad económica y la participación democrática ciudadana	1. Mejoramiento de la educación pública, con alta pertinencia territorial, identitaria, ciudadana y global, que promueva el reconocimiento, aceptación y valoración de la diversidad regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar nuevas estrategias de enseñanza para el mejoramiento de la calidad de la educación
	2. Fomento de la formación técnico profesional, promoviendo la capacitación y la certificación de competencias laborales.	
	3. Incremento de información estratégica del sistema educativo regional, que permita su evaluación y perfeccionamiento sistemático y continuo.	
D. Ciencia, tecnología e innovación para una economía regional dinámica y competitiva, para el desarrollo social y para la prevención y mitigación de riesgos naturales y antrópicos	1. Generar conocimiento de las aptitudes y condiciones regionales para un desarrollo científico tecnológico con pertinencia territorial	
	2. Incrementar la capacidad regional en investigación, ciencia y tecnología, mediante una política regional orientada a consolidar la base tecnológica regional.	
	3. Fomentar el acceso y transferencia de los avances científicos tecnológicos para el sistema productivo, la gestión de riesgos ambientales y el desarrollo social.	
E. Integración territorial, política, física y virtual de la región, con proyección hacia la región meridional de América y de la Cuenca del Pacífico	4. Proveer de infraestructura requerida para estructurar un sistema regional de centros poblados integrados, con conectividad estable y segura.	<ul style="list-style-type: none"> • Superar déficit en Infraestructura de Caletas Estrategia Regional de Desarrollo
	5. Desarrollar los servicios logísticos asociados a la infraestructura de transporte, dotando a la región de infraestructura vial, ferroviaria, aérea y portuaria moderna, acorde a los requerimientos productivos y de conectividad urbana rural.	
	6. Integrar a la región con sus regiones vecinas y con el mundo, fortaleciendo la integración de la macro región centro sur, mejorando la conectividad internacional de la región.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Integral del Territorio • Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo

F. Gestión pública moderna, participativa y descentralizada, con enfoque territorial.	1. Profundizar la descentralización y la desconcentración fortaleciendo el modelo de organización por territorios de planificación en la gestión regional	
	2. Profundizar la modernización del Estado y el desarrollo de competencias en el sector público regional	
	3. Incrementar la participación ciudadana de la sociedad civil, del mundo académico y del sector productivo	
G. Fortalecimiento y promoción de las manifestaciones culturales, la identidad regional, el desarrollo integral, saludable e inclusivo de la comunidad regional.	1. Fortalecimiento de la identidad regional y territorial, sobre la base de la historia, cultura y patrimonio tangible e intangible.	• La identidad regional, un desafío integrador de la diversidad
	2. Fomentar la perspectiva de la interculturalidad en la región, para un desarrollo regional integral, que rescate la diversidad territorial.	• Promover la participación y la integración social
	3. Incrementar las instancias y oportunidades para la formación, práctica, difusión de las diversas manifestaciones culturales, deportivas y de vida saludable de la región.	• Mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas

A diferencia de las otras dos regiones los conceptos de asociación declarados en el BIP presentan mejor asociación con los objetivos de los ejes, pero igualmente muchos objetivos de los Ejes no tienen asociados proyectos. Esto significa que muchos objetivos de los ejes de la ERD no tendrían asociados proyectos de inversión en el periodo 2004 al 2014.

Tabla N° 135. Comunas de la Región del Bío Bío: Grado de Relación de los Conceptos Declarados en el BIP

Conceptos del BIP sin Asociación con los Ejes de la ERD	Conceptos del BIP con Asociación con los Ejes de la ERD
• ERD 8.9 Mejorar Infraestructura para el Borde Costero	• Desarrollo Integral del Territorio
• ERD. CALIDAD DE VIDA	• Desarrollo productivo integral sustentable y competitivo
• ERD. CALIDAD DE VIDA	• Fortalecimiento del mundo rural mejorando los niveles de equidad y sustentabilidad
• ERD. CALIDAD DE VIDA	• Implementar nuevas estrategias de enseñanza para el mejoramiento de la calidad de la educación
• ERD. CALIDAD DE VIDA	• La identidad regional, un desafío integrador de la diversidad
• ERD. CULTURAL	• Mejoramiento de la infraestructura en caletas pesqueras artesanales
• ERD. CULTURAL	• Mejorar la calidad de vida y convivencia entre las personas
• ERD. DESARROLLO PERSONAS	• Promover la participación y la integración social
• ERD. DESARROLLO PERSONAS	
• ERD. FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO	
• ERD. GESTION AMBIENTAL	
• ERD. INTEGRACION TERRITORIAL	
• ERD. MANEJO EFICIENTE AGUA	
• Gestión pública moderna y cercana a la gente	
• Gestión pública moderna y cercana a la gente	
• Gestión pública moderna y cercana a la gente	

4. Análisis de Planes Estratégicos diseñados en los Territorios Rezagados Pilotos

4.1. Plan Estratégico Territorio Rezagado: Región de Coquimbo

Diagnóstico

El diagnóstico entrega una idea general de la situación actual del territorio en lo social y productivo. En lo que se refiere al diagnóstico social se entrega información de cobertura de servicios sociales como agua potable y alcantarillado por comuna así como los niveles de escolaridad de la población. No se entrega información del tipo de problemas que tiene la gente respecto al acceso y calidad de los servicios. Sí se identifica como problema general y presente en todas las comunas la calidad del capital humano y la falta de médicos especialistas en los establecimientos de salud.

En lo que se refiere a lo productivo se identifican y analizan las principales actividades de la población pero en forma general para el territorio, no se entrega información de la situación específica por comuna que permita identificar el tipo de problema y limitante de recursos y capacidades existentes.

Al diagnóstico le falta, al menos:

- Características culturales de la población de las distintas comunas y dinámicas sociales, productivas y ambientales de cada comuna
- Diagnóstico del capital social e institucional en las distintas comunas.
- Vinculaciones de las comunas del territorio rezagado con áreas urbanas tractoras, tipo de vinculación y relación de sus dinámicas productivas, sociales y productivas.
- Diagnóstico de la pertinencia y oportunidad del apoyo público al desarrollo productivo en las distintas comunas, por ejemplo en agricultura o turismo, y si los programas que se ofrecen son o no pertinentes y de fácil acceso para los productores de estas comunas.
- Un diagnóstico de las inversiones realizadas por el sector público y privado que han influido en el fortalecimiento de las dinámicas productivas, sociales y ambientales y porque estas no han sido suficientes para salir del rezago.
- Identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que esté en proceso de ejecutarse o ejecutándose que se espera tenga un impacto importante el sector productivo. También identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que está ejecutándose o por ejecutarse que la comunidad no la desea.

Diseño del Plan

Las bases que se declaran para diseñar el Plan son correctas y dicen:

“El Plan de Desarrollo del Territorio Rezagado de la Región de Coquimbo, que comprende las comunas de Monte Patria, Punitaqui, Combarbalá y Canela, contempla la definición de Ejes Estratégicos que abordan de manera integral las materias relevantes y fundamentales para el desarrollo del territorio.

Los Ejes Estratégicos a su vez, están divididos por ámbitos de acción que contemplan un objetivo general y objetivos específicos, que fueron desarrollados a partir de las principales brechas detectadas en el diagnóstico. Cada Eje Estratégico cuenta además, con una visión de lo que se busca para cada territorio a partir de dicho eje. ”

Se puede decir que el Plan tiene un buen diseño a este nivel, se declaran los ejes basándose en el diagnóstico general, y luego para cada eje se declaran objetivos generales y específicos que se dice buscan cubrir las brechas detectadas en el diagnóstico (pero el diagnóstico no es preciso en definir las brechas por comuna). En este punto es donde se encuentra la mayor debilidad del Plan y está en la falta de una planificación programática territorial basada en un proceso participativo que permitiera identificar los proyectos o programas de inversión para levantar las brechas de capacidades existentes en cada comuna del territorio. Esta planificación no se ejecutó, cuestión que fue corroborada con las

visitas a los distintos municipios, los directivos de cada comuna manifestaron que sólo tuvieron una reunión inicial informativa y posteriormente se les solicitaron proyectos formulados para incorporar en el Plan. Es decir, proceso partitivo de actores claves del territorio no se ejecutó. Por tanto, se concluye que el diagnóstico se desarrolló con información secundaria.

Como iniciativas de inversión lo que muestra el Plan es grupo de iniciativas que en muchos casos corresponden a Líneas de Financiamiento de las agencias como CORFO, INDAP e INIA, no siendo claro que los productores de estas comunas puedan ser parte de este tipo de iniciativas, especialmente de CORFO. En muchos casos estas Líneas de Financiamiento son concursos con requisitos bastante exigentes como para que los cumplan los posibles beneficiarios de este tipo de comunas, quizá la única excepción sea Monte Patria donde hay empresarios más consolidados para estos efectos (por ejemplo viñateros). En este caso sería Monte Patria la comuna que principalmente podría beneficiarse de la oferta de CORFO.

La revisión del Plan muestra que la propuesta de iniciativas de inversión para el eje productivo es prácticamente igual para las cuatro comunas, lo que indicaría que la problemática es la misma en las cuatro comunas. Lo que en la realidad no ocurre, de acuerdo a los resultados del diagnóstico estratégico realizado en el Capítulo IV y también corroborado en la visita a los cuatro municipios. Esta información muestra que estas comunas tienen diferencia importante en sus dinámicas productivas y sociales. Por ejemplo, Canela tiene una dinámica productiva muy diferente al resto de las comunas, en especial por su sistema de propiedad comunitaria de la tierra y su vocación productiva, que no es de viñedos y que predomina en Monte Patria y Punitaqui.

Además, se observa que la gran mayoría de las iniciativas están en etapa de ejecución al momento de diseñar el Plan, lo cual lleva a la siguiente pregunta ¿si estas iniciativas ya se estaban ejecutando (o con la etapa de preinversión ya realizada) al inicio del Plan, que aporta el Plan de nuevo al objetivo de cambiar la situación de rezago?

El Plan diseñado no se refiere a ningún tipo de relación del Plan con la ERD o con los PLADECOS.

El diseño del Plan no incluye indicadores de los objetivos tampoco incluye línea base y metas.

El Plan no considera iniciativas en varios temas que en base al diagnóstico estratégico realizado (Capítulo IV de este estudio) se puede decir que son prioritarias:

- Mejoras en la gestión del recurso hídrico en el territorio.
- Mejoras en conectividad especialmente por internet fija.
- Mejoras en las capacidades de los municipios para gestionar la oferta programática sectorial y manejar información relevante y oportuna para su gestión.
- Mejorar la capacidades de los municipios para planificar su territorio

Comentarios Generales

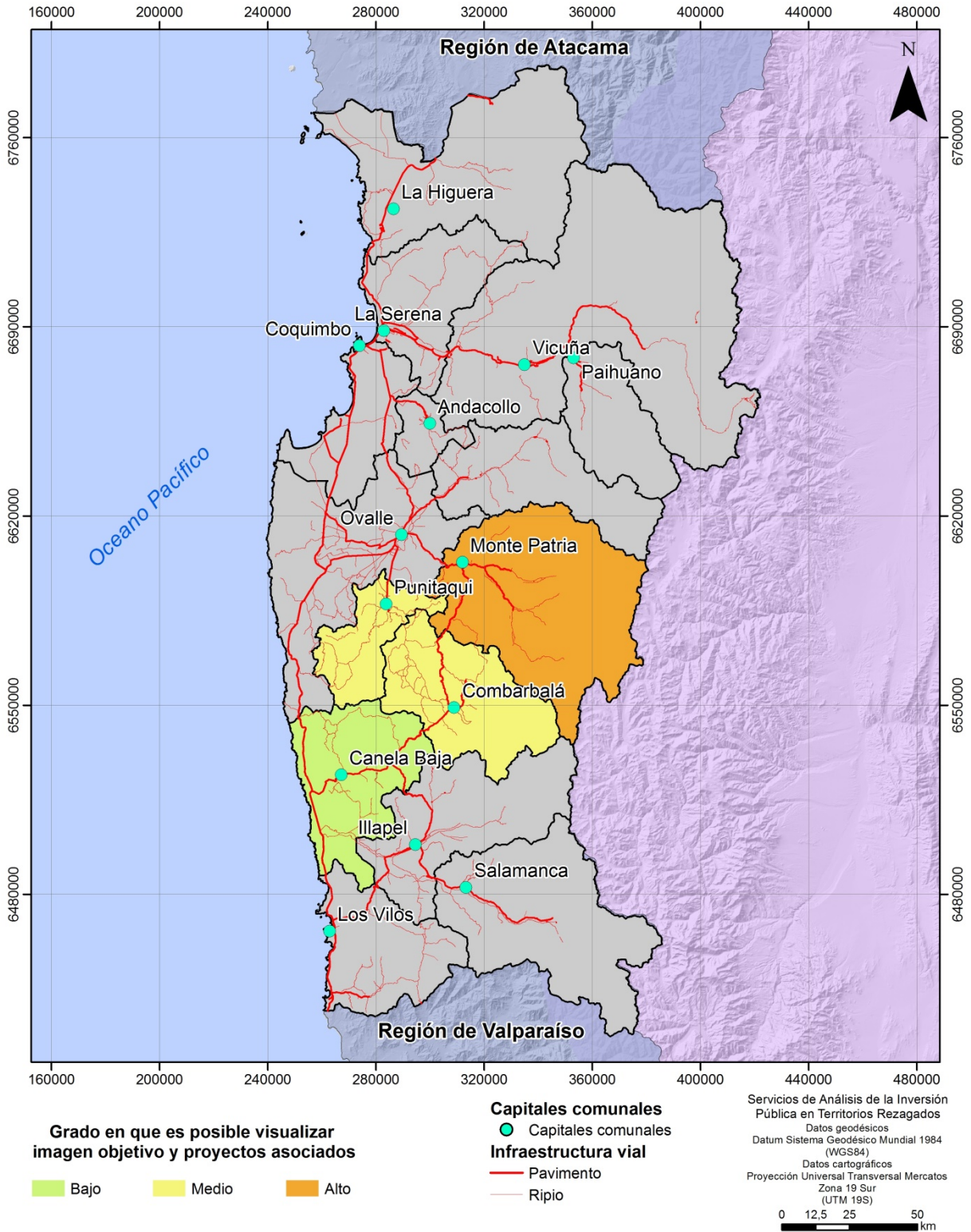
- Siendo este un Plan de Desarrollo no se declara cual es el periodo de planificación, en general un Plan de Desarrollo tiene una temporalidad mínima de 8 a 10 años.
- En el diseño del Plan está ausente toda relación con la ERD o del Plan de Gobierno, así como Planes de Inversión Sectoriales de la Región o PLADECOS de las comunas. Pareciera que se está planificando en un territorio donde no se han realizado nunca intervenciones importantes y que no tuviera importancia el entorno institucional regional y comunal. La ERD tienen temas importantes para estas comunas, como por ejemplo la vinculación de áreas rurales con áreas urbanas. Inclusive tiene un Eje de desarrollo referido a estas vinculaciones y su fortalecimiento. La opinión recogida en el Gobierno regional y las comunas es que el Plan no presenta nada nuevo, “es más de los mismo”.
- Cabe señalar que en esta región era evidente que el Gobierno Regional no había participado en el diseño de este Plan, más bien la opinión del Gobierno Regional fue “lo hacemos nosotros o no participamos”. Sin embargo, al momento de visitar la región se habían producido cambios de

autoridades en el GORE que hacían prever un acercamiento con el coordinador regional del Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados.

- En el diagnóstico se dejaron fuera elementos muy importantes que ya se señalaron y que se focalizan en las características culturales de las comunas, el modelo de uso del territorio y sus vinculaciones externas (áreas tractoras) y las dinámicas productivas, sociales y ambientales de cada comuna. En opinión de la consultora esta es información indispensable para poder realizar la planificación programática territorial de cada comuna.
- El diagnóstico estratégico de las distintas comunas del territorio rezagado de esta región muestra que existen dimensiones culturales, vinculaciones con áreas urbanas tractoras y dinámicas productivas y sociales muy diferentes entre las cuatro comunas de este territorio rezagado, y en consecuencia no correspondería hacer un Plan único y con las mismas iniciativas de inversión para las cuatro comunas. Podrían existir objetivos diferentes para las distintas comunas. Es muy claro que Canela no comparte sus dinámicas productivas y sociales con las otras tres comunas. Por ejemplo, Canela se vincula con el área urbana de Los Vilos (área urbana tractora), Combarbalá tiene como área urbana tractora a Monte Patria, y Monte Patria y Punitaqui tienen a Ovalle como área tractora. Punitaqui está muy cerca de Ovalle (a 10 minutos) y su desarrollo está muy ligado a la capacidad de relacionarse y compartir su dinámica productiva con esta ciudad.
- Se conoce la dificultad de que agencias como CORFO lleguen con sus instrumentos de desarrollo productivo a pequeños y micro productores. Conociendo la Agenda de Productividad que se está desarrollando, que se orienta a sectores prioritarios con fuerte vocación de exportación, es dudoso que pueda llegar en forma masiva, por ejemplo a Canela o Combarbalá, sí podría ser una alternativa para algunos productores de Monte Patria (viñateros). Entonces cabe preguntarse, si se canalizan recursos por los instrumentos de CORFO ¿serán líneas de financiamiento especiales para esta zona? Este sería un tema que debería estar tratado como elemento importante en la implementación del Plan, pero no es el caso.
- El Plan no tiene un plan de ejecución de las iniciativas de inversión que muestre la secuencia de ejecución, pareciera que todo se está haciendo o se hará de inmediato.
- El Plan está incompleto ya que no tiene indicadores de los objetivos, por lo tanto, este Plan no tiene línea base ni metas deseadas, es decir, no es un Plan evaluable.

De acuerdo a lo anterior, la siguiente figura muestra para los planes de desarrollo implementados que el grado en que es posible visualizar una imagen objetivo contenida en éstos y los proyectos asociados para alcanzar dicha imagen oscila entre bajo y alto.

Figura N° 51. Región de Coquimbo: Grado en que es posible visualizar imagen objetivo y proyectos asociados



4.2. Plan Estratégico Territorio Rezagado: Región del Maule

Diagnóstico

Se considera que el diagnóstico que sustenta el Plan de esta región tiene bastante detalle por comuna y trata con bastante profundidad los temas de las dinámicas productivas.

Sin embargo falta analizar elementos como:

- Diagnóstico del capital social e institucional en las distintas comunas.
- Vinculaciones de las comunas del territorio rezagado con áreas urbanas tractoras, tipo de vinculación y relación de sus dinámicas productivas, sociales y productivas.
- Diagnóstico de la pertinencia y oportunidad del apoyo público al desarrollo productivo en las distintas comunas, por ejemplo en agricultura o turismo, y si los programas que se ofrecen son o no pertinentes y de fácil acceso para los productores de estas comunas.
- Un diagnóstico de las inversiones realizadas por el sector público y privado que han influido en el fortalecimiento (o no) de las dinámicas productivas, sociales y ambientales y porque estas no han sido suficientes para salir del rezago.
- Identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que esté en proceso de ejecutarse o ejecutándose que se espera tenga un impacto importante el sector productivo. También identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que está ejecutándose o por ejecutarse que la comunidad no la desea.

Diseño de Plan de Desarrollo

El Plan no identifica visión ni objetivos, se identifican Ejes, pero es confuso respecto de qué nivel de desagregación se hace desde estos ejes. No se identifican objetivos a nivel de eje y otras desagregaciones, por ejemplo, sub eje o líneas estratégicas o líneas de acción. El eje de desarrollo productivo se desagrega pero tampoco se ponen objetivos a la desagregación realizada (producción de Frutilla, Turismo). Se concluye que el Plan no tiene estructura de objetivos por lo que no es posible identificar qué cambios se desea producir en cada comuna, y por tanto no es posible definir indicadores, línea base y metas. Es decir, el Plan diseñado no es evaluable.

Las iniciativas de inversión y proyectos de inversión se asocian directamente a ejes, pero como el Plan no tiene definidos objetivos no es posible realizar una verificación de causalidad, esto es, si los proyectos permitirán lograr los cambios deseados en el territorio.

Comentarios Generales

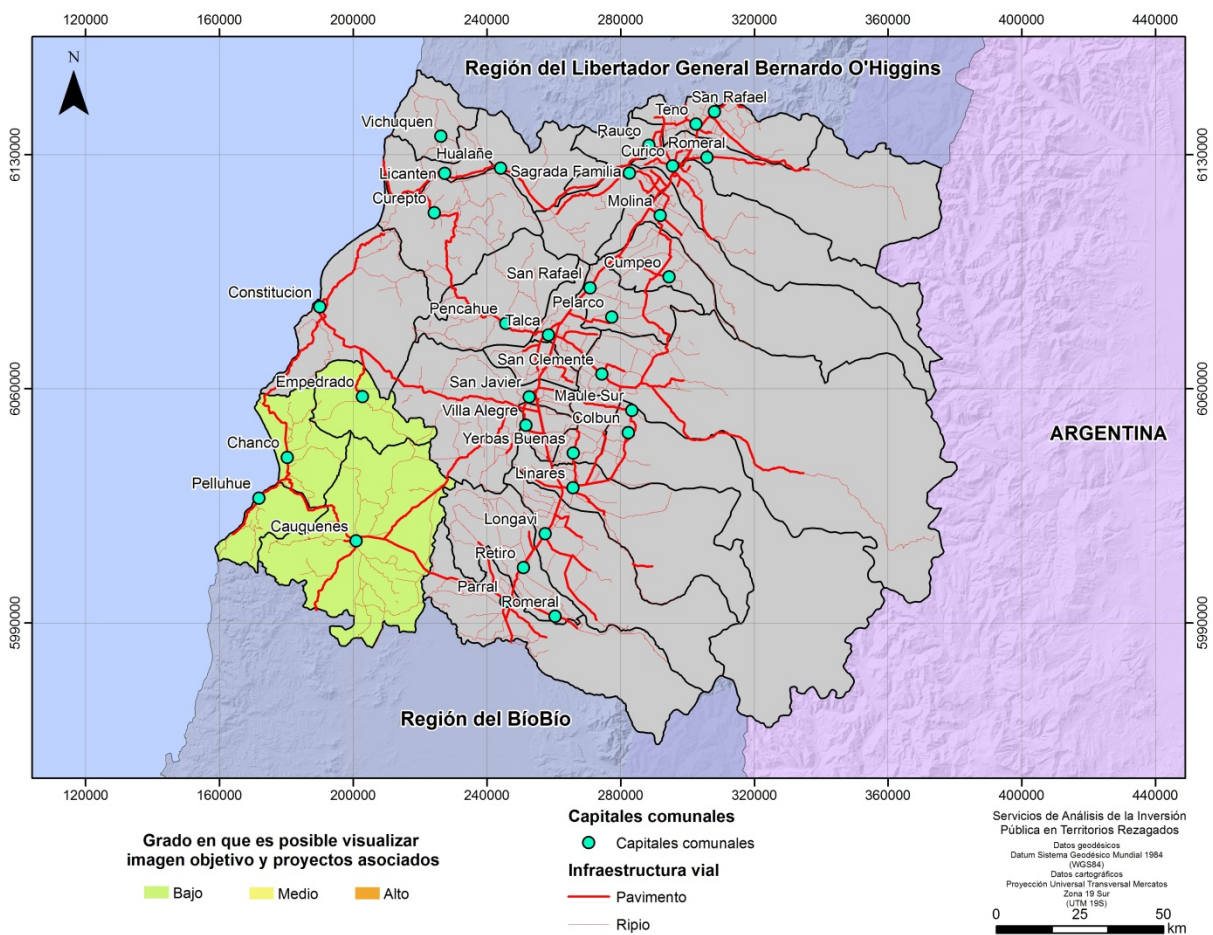
- Siendo este un Plan de Desarrollo no se declara cual es el periodo de planificación, en general un Plan de Desarrollo tiene una temporalidad mínima de 8 a 10 años.
- En el diseño del Plan está ausente toda relación con la ERD o del Plan de Gobierno, así como Planes de Inversión Sectoriales de la Región o PLADECOS de las comunas.
- En las comunas fue general la opinión de que el Plan no ofrecía nada nuevo, especialmente la municipalidad de Empedrado manifestó su deseo de no participar en el PDTR ya que su PLADECO era suficiente como carta de navegación, el Plan les desordenaba su quehacer.
- En el diagnóstico se dejaron fuera elementos importantes que se focalizan en el modelo de uso del territorio (comunas) y sus vinculaciones externas (áreas tractoras).
- El diagnóstico estratégico de las distintas comunas del territorio rezagado de esta región realizado en este estudio (Capítulo IV), muestra que existen vinculaciones con áreas urbanas tractoras y dinámicas productivas muy diferentes entre las cuatro comunas de este territorio, y en consecuencia no correspondería hacer un Plan único y con las mismas iniciativas de inversión para las cuatro comunas. Podrían existir objetivos diferentes para las distintas comunas. Es muy claro que Empedrado no comparte sus dinámicas productivas y sociales con las otras tres comunas. Por ejemplo, Empedrado se vincula con el área urbana de Constitución (área urbana tractora), Pelluhue y Chanco tienen como área urbana tractora a Cauquenes y Cauquenes tiene a Parral

como área tractora. Empedrado tiene una vocación productiva agrícola y Chanco junto a Pelluhue tiene una vocación relacionada con los sectores de turismo y pesca.

- El Plan no tienen estructura de objetivos que defina qué cambios se esperan con la implementación del Plan.
- El Plan está incompleto ya que al no tener objetivos, no se pueden definir indicadores, línea base ni metas deseadas, es decir, no es un Plan evaluable.

De acuerdo a lo anterior, la siguiente figura muestra para los planes de desarrollo implementados que el grado en que es posible visualizar una imagen objetivo contenida en éstos y los proyectos asociados para alcanzar dicha imagen es bajo.

Figura N° 52. Región del Maule: Grado en que es posible visualizar imagen objetivo y proyectos asociados



4.3. Plan Estratégico Territorio Rezagado: Región del Bío Bío

Diagnóstico

Se considera que el diagnóstico que sustenta el Plan de esta región tiene bastante detalle por comuna y trata con bastante profundidad los temas de las dinámicas productivas.

Sin embargo falta analizar elementos como:

- Relación de las brechas identificadas con la condición de rezago de cada comuna. Por ejemplo, qué relación tiene la existencia de un déficit entre la demanda de subsidios de vivienda y la oferta disponible o la dimensión salud, medida por el indicador Años de Vida Potencialmente Perdidos y que es superior en la provincia, con el rezago.
- Vinculaciones de las comunas del territorio rezagado con áreas urbanas tractoras, tipo de vinculación y relación de sus dinámicas productivas, sociales y productivas.
- Diagnóstico de la pertinencia y oportunidad del apoyo público al desarrollo productivo en las distintas comunas, por ejemplo en agricultura o turismo, y si los programas que se ofrecen son o no pertinentes y de fácil acceso para los productores de estas comunas.
- Un diagnóstico de las inversiones realizadas por el sector público y privado que han influido en el fortalecimiento (o no) de las dinámicas productivas, sociales y ambientales y porque estas no han sido suficientes para salir del rezago.
- Identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que esté en proceso de ejecutarse o ejecutándose que se espera tenga un impacto importante el sector productivo. También identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que está ejecutándose o por ejecutarse que la comunidad no la desea.

Diseño de Plan de Desarrollo

El Plan no identifica visión ni objetivos, se identifican Ejes pero es muy confuso que nivel de desagregación se hace desde estos ejes. No se identifican objetivos a nivel de eje y otras desagregaciones, por ejemplo, sub eje o líneas estratégicos o líneas de acción. Se concluye que el Plan no tienen estructura de objetivos por lo que no es posible identificar qué cambios se desean producir en cada comuna y por tanto no es posibles definir indicadores, línea base y metas, es decir el Plan diseñado no es evaluable.

Las iniciativas de inversión y proyectos de inversión se asocian directamente a ejes, pero como el Plan no tienen definidos objetivos no es posible realizar una verificación de causalidad, es decir si los proyectos permitirán lograr los cambios deseados en el territorio.

Comentarios Generales

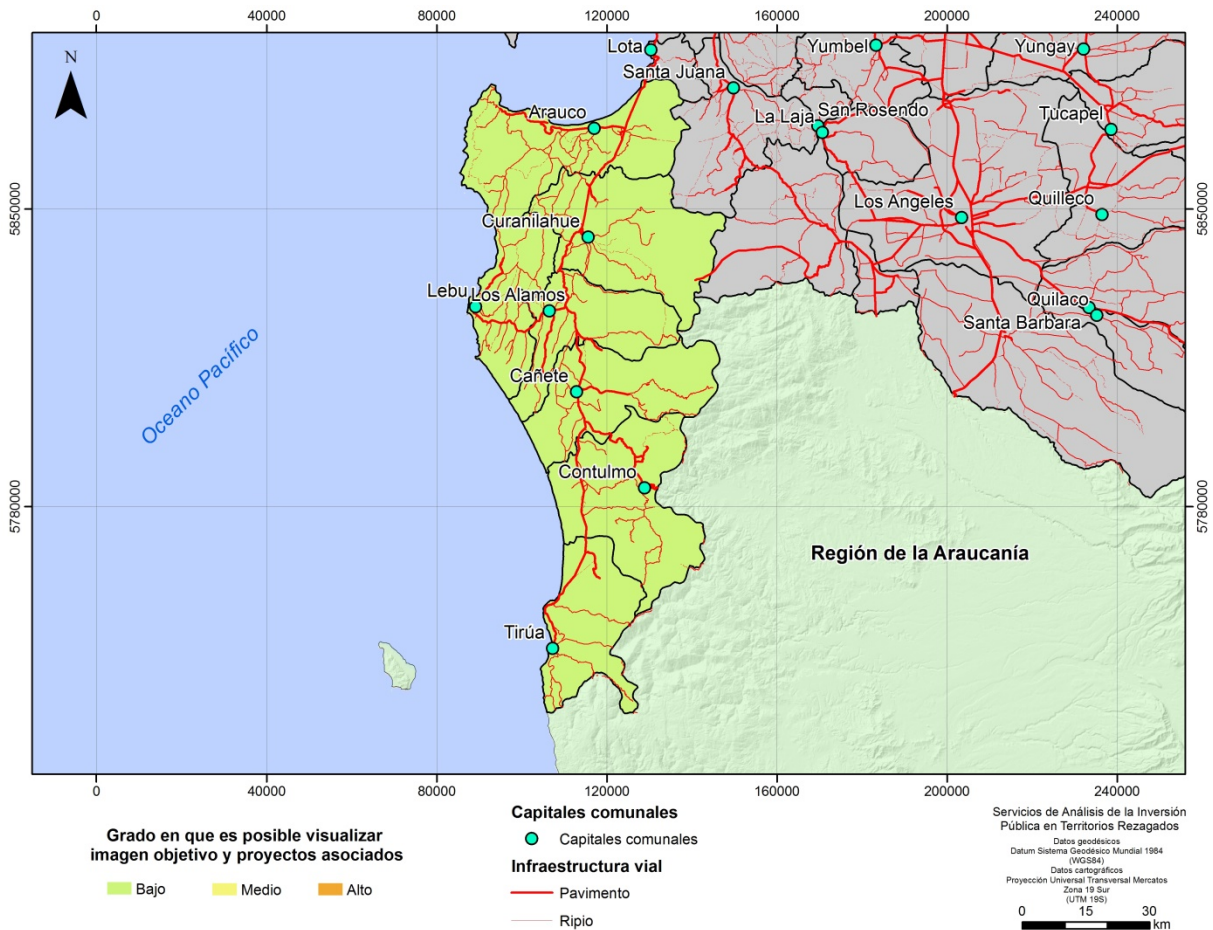
- Siendo este un Plan de Desarrollo no se declara cuál es el periodo de planificación, en general un Plan de Desarrollo tiene una temporalidad mínima de 8 a 10 años.
- En el diseño del Plan está ausente toda relación con la ERD o el Plan de Gobierno, así como Planes de Inversión Sectoriales de la Región o PLADECOS de las comunas.
- En las comunas se comentó que, en general, se les ha solicitado información y cartera de proyectos, pero no ha habido una construcción de diagnósticos, ni una instancia de discusión. En este territorio el Programa se vinculó principalmente con la asociación Arauco 7. No obstante pertenecer las comunas de la Provincia a esta asociación, se señaló que “nos sorprendió que priorizaran cosas distintas de cómo lo hubiera hecho la comuna” (Curanilahue). Al contrario, el plan de proyectos incluye en algunos casos lo que las comunas consideran prioritario (por ejemplo, Los Álamos), pero también se indicó que “el PDTR es otro Plan Arauco” (Tirúa). El plan no se construyó en todas las comunas con una discusión respecto de los diagnósticos levantados, los cuales obedecieron más bien a un esfuerzo de sistematización de información básica, insuficiente para levantar diagnósticos estratégicos como lo plantea la consultora. En el caso de Lebu se hizo explícito que ellos esperaban que el PDTR trajera aprobación de nuevos proyectos (RS), especialmente de proyectos que han sido difíciles de aprobar para la comuna. Por el contrario, dicha comuna no ha visto ese aporte. En el diagnóstico se dejaron fuera elementos importantes que se focalizan en el modelo de uso del territorio (comunidades) y sus vinculaciones externas (áreas tractoras).
- El diagnóstico estratégico de las distintas comunas del territorio rezagado de esta región realizado en este estudio (Capítulo IV), muestra que existen vinculaciones con áreas urbanas tractoras y dinámicas productivas diferentes entre las siete comunas de este territorio, y en consecuencia no

correspondería hacer un Plan único para las siete comunas, podrían existir objetivos diferentes para las distintas comunas. Es muy claro que Tirúa no tiene las mismas dinámicas productivas y sociales de las otras comunas. Por ejemplo, Tirúa tienen una alta ruralidad y se vincula con el área urbana de Lebu, en primer orden, como su área urbana tractora, mientras que la mayoría de las otras comunas se vincula con Curanilahue. Tirúa tiene una vocación productiva en lo turístico y pesca artesanal, mientras que, por ejemplo, Cañete es más urbana y su vocación productiva es comercio y servicios privados (transporte, hotelería) y Lebu es urbana y su vocación productiva se enfoca en servicios públicos (por ser la capital provincial). Estas diferencias debieran reflejarse en el diseño del plan destinado a superar el rezago de cada comuna.

- El plan no tiene estructura de objetivos que defina qué cambios se esperan con la implementación del Plan.
- El Plan está incompleto ya que al no tener objetivos, no se pueden definir indicadores, línea base ni metas deseadas, es decir, no es un Plan evaluable.

De acuerdo a lo anterior, la siguiente figura muestra para los planes de desarrollo implementados que el grado en que es posible visualizar una imagen objetivo contenida en éstos y los proyectos asociados para alcanzar dicha imagen es bajo.

Figura N° 53. Región del Bío Bío: Grado en que es posible visualizar imagen objetivo y proyectos asociados



Área Intersectorial Productiva: Definiciones estratégicas institucionales

Para el área intersectorial productiva, encargada de los grandes temas de empleabilidad y fomento productivo, existen definiciones estratégicas institucionales que bajan desde los Ministerios a los territorios a través de los servicios regionales y, estos ponen a disposición de sus beneficiarios sus respectivos productos.

- Ministerio de Economía y la Agenda Impuso a la Competitividad 2010 – 2014: Para el periodo 2010 - 2014, las definiciones estratégicas del Ministerio de Economía están dentro del marco establecido por la “Agenda de Impuso a la Competitividad”, que a su vez, constituye un conjunto de iniciativas con amplio número de proyectos y varios ministerios involucrados; esta Agenda representa un conjunto de medidas microeconómicas destinadas a fortalecer cuatro pilares estratégicos: competitividad empresarial, productividad, innovación y emprendimiento.
- Las estrategias sectoriales - CORFO y SERCOTEC: Las estrategias sectoriales que bajan a las regiones están elaboradas bajo estos “criterios macros”, de esta manera, los objetivos estratégicos institucionales de CORFO presentan similar orientación, por ejemplo, se proponen facilitar mejoras en la gestión de las MIPYMEs para fortalecer su competitividad; desarrollar el capital humano de las empresas para impactar en la productividad; mejorar las condiciones de acceso al financiamiento para el desarrollo de nuevos emprendimientos e innovaciones, etc., todo esto a través de subsidios, créditos y becas. SERCOTEC comparte estas definiciones estratégicas más específicamente para las empresas de menor tamaño y con énfasis en el financiamiento y asociatividad de las mismas.
- Ministerio de Economía y la Agenda Productividad, Innovación y Crecimiento 2014 – 2018: Con el cambio de gobierno el año 2014, el Ministerio de Economía elabora una nueva Agenda, ahora llamada “Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento”, instrumento que retoma la estrategia del CNIC del año 2006, de realizar inversiones e implementar planes de desarrollo sectoriales, siguiendo la política de clústers, es decir, dirigida a impulsar sectores productivos con ventajas competitivas y de alto potencial de desarrollo. En términos generales y desde el punto de vista institucional, los pilares definidos como estratégicos del desarrollo económico y productivo se mantienen (competitividad empresarial, productividad, innovación y emprendimiento) solo que ahora, bajo el enfoque sistémico de sectores productivos. En este contexto, los objetivos estratégicos institucionales de CORFO y SERCOTEC mantienen su estructura general, al igual que sus productos puestos a disposición de los beneficiarios en regiones (subsidios, créditos, becas, etc.).

De lo anterior se observa, a grandes rasgos, la visión que la institucionalidad sectorial posee del desarrollo productivo de las regiones; estas definiciones estratégicas institucionales corresponden a una mirada más bien global, de nivel nacional, similar para todas las regiones, sin una clara incorporación de particularidades regionales ni de características propias de los sistemas productivos locales. En este contexto, definido más bien por la homogeneidad, han debido surgir esfuerzos por diseñar políticas específicas para zonas aisladas, rezagadas, vulnerables, etc., orientados a dar respuesta a necesidades específicas en ciertos territorios.

Principales Contenidos en Instrumentos Estratégicos Regionales: Área productiva

Ahora bien, si retomamos los principales contenidos de los instrumentos estratégicos, elaborados en su momento por los respectivos gobiernos regionales, se observa una visión regional del desarrollo productivo basada en las siguientes definiciones (ejes u objetivos estratégicos):

- Región de Coquimbo: En materia de empleabilidad, las ERD se proponen en términos generales, diversificar y adecuar la formación, capacitación y perfeccionamiento a las demandas del desarrollo; en materia de emprendimiento estos instrumentos buscan promover la diversificación productiva e incentivar la agregación de valor, mejorar la competitividad de las MIPYMEs incorporando tecnologías en los procesos productivos, promover la asociatividad y encadenamiento de los sectores productivos, respecto de innovación, esta aparece vinculada al desarrollo tecnológico regional y, su aplicación a los sistemas productivos.
- Región del Maule: En materia de Empleabilidad, las ERD se orientan al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la capacitación laboral en concordancia con las necesidades de desarrollo de la región, el objetivo específico es desarrollar ventajas competitivas en el largo plazo. En materia de emprendimiento se proponen el desarrollo de nuevos emprendimiento vinculados a sectores específicos de la economía regional (vitivinícola, maderero, hortofruticultura y de servicios), junto con promover la asociatividad o encadenamiento de negocios de diversos tamaños y entregarles apoyo tecnológico en sus procesos productivos y de gestión, producción, infraestructura y comercialización, se propone fortalecer el acceso al financiamiento y mejoramiento de las condiciones crediticias para pequeños y medianos empresarios agrícolas e industriales. Respecto de innovación las estrategias buscan incorporar procesos tecnológicos en las MIPYMEs que mejoren la competitividad de las mismas y den respuesta a los requerimientos del desarrollo productivo, en general se busca desarrollar economía basada en el conocimiento, la innovación y el emprendimiento.
- Región del Bío Bío: En materia de empleabilidad, las ERD de la Región del Bío Bío se orientan a la capacitación pertinente orientada al mercado laboral; a orientar la oferta de la educación media, de carácter técnico profesional, a las necesidades productivas de la región y a desarrollar cadenas productivas locales capaces de generar empleos de calidad. Respecto de emprendimiento e innovación, las ERD Bío Bío abordan directamente la necesidad de promover el emprendimiento como un mecanismo de desarrollo en la región, es más, proponen, el año 2000, la creación de un Centro Regional de Emprendimiento y Asistencia para el desarrollo de oportunidades productivas y negocios. El año 2008 se plantea la necesidad de fortalecer el aparato productivo regional, con la implementación de una política pública regional de fomento, que aborde este desafío en conjunto con todos los actores del sistema productivo regional. En innovación se planteó el año 2000 un eje denominado "Ciencia y Tecnología para el Desarrollo" donde señala la necesidad de "institucionalizar un sistema de ciencia y tecnología regional, liderado por el Sector Público y que articule a los actores oferentes y demandantes. La centralidad de la ciencia y la tecnología para el desarrollo y la necesidad de transferir los avances científicos tecnológicos hacia el sistema productivo, son retomados por la ERD Bío Bío 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Las conclusiones se organizan acorde los cuatro objetivos planteados para el estudio, más una temática transversal respecto de la institucionalidad involucrada:

- 1) Enfoque conceptual y metodológico de territorios rezagados aplicado en el estudio
- 2) Diagnóstico de la inversión pública y las condiciones económicas y socioeconómicas de los territorios a partir del análisis de indicadores relevantes
- 3) Políticas y planes de desarrollo, programas e instrumentos de fomento productivo aplicados en los territorios y su correlato con la inversión pública ejecutada
- 4) Inversión pública subutilizada y necesidades de infraestructura que promuevan su desarrollo
- 5) Aspectos de la institucionalidad relacionados a intervenciones en territorios rezagados

1.1. Enfoque conceptual y metodológico de territorios rezagados aplicado en el estudio

- Una primera conclusión sobre el desarrollo del enfoque conceptual y metodológico de territorios rezagados es que, acodados los aspectos conceptuales básicos (territorio, rezago, dinámicas de desarrollo, alineación estratégica, relación de causalidad), el mayor esfuerzo corresponde a la obtención, sistematización, uso y análisis de información detallada sobre un conjunto de variables que permitan realizar un diagnóstico estratégico de los territorios. Este esfuerzo, sin embargo, es considerable en el primer instante, luego requiere sólo de actualizaciones. La composición del diagnóstico (por comuna), ya obtenida la información de base, requiere un método de trabajo analítico riguroso para conjugar información estadística y cualitativa del territorio y su institucionalidad, información de la inversión pública realizada e indicadores específicos de rezago, que permita establecer un juicio razonado sobre el nivel de rezago y sus causas.
- La fortaleza de la metodología está en que dispone de un modelo de observación, basado en relaciones de causalidad, de medios y fines. En específico, el modelo recoge la característica de la inversión como elemento perturbador en un territorio, que se manifiesta a través de una cierta cadena de causalidad y que debiera visualizarse en mejores condiciones que enfrentan empresas y personas del territorio, y que finalmente debiera expresarse en resultados positivos de desarrollo. La metodología entonces permite identificar un funcionamiento no adecuado de esta cadena de causalidad, y abre posibilidades en la identificación de las causas, las que incluyen la calidad y oportunidad de la inversión (capital institucional), la ocurrencia de factores externos (sostenida escasez hídrica en Coquimbo), la presencia de estructuras productivas que limitan o no favorecen el desarrollo del territorio (predominio de la actividad forestal en Arauco), o la falta de acumulación de capacidades en las empresas (inversión privada) y personas (capital humano y social) del territorio.
- La aplicación de la metodología permitió un uso estratégico de la información, en particular de la referida a la inversión pública, logrando distinguir desde una perspectiva integradora los tipos de inversión (habilitante, social) y su rol (movilizadora de capacidades productivas o de capacidades de las personas) en el territorio. La metodología permite mantener en el análisis una perspectiva más estructural o global, y superar el riesgo que tiene disponer de un gran cúmulo de información desagregada (a nivel de proyecto), permitiendo arribar a diagnósticos más agregados que posibiliten propuestas de estrategias de solución integradas a la problemática específica del territorio.
- La metodología aplicada a los territorios rezagados permitió develar su heterogeneidad, entre comunas y al interior de estas, la que se manifiesta en dinámicas productivas y sociales específicas al territorio. En este sentido, la planificación de las intervenciones que se requiera

realizar para atender las situaciones de rezago en un territorio deberá tener un fuerte componente de especificidad.

- Los territorios piloto en estudio presentan distintos grados de rezago, las causas profundas son del ámbito económico y del ámbito personas. Sin embargo, en dos territorios rezagados la causa del rezago subyace a un problema estructural, como es una aguda sequía (caso Coquimbo) o un problema de uso de recursos excluyente (caso de Arauco y la industria forestal). En estos últimos casos es necesario que la intervención pública considere estas problemáticas ya que la solución al rezago podría ser más compleja, como asegurar complementariedades, reforzar coordinaciones y compatibilizar intereses públicos – privados.
- Los indicadores de rezago estimados muestran que en los tres territorios en estudio, son factores fundamentalmente económicos los que explican en mayor medida el rezago. Estos factores incluyen la escasa diversificación productiva, que incide en que en la estructura sectorial predominen empresas (básicamente PYME) vinculadas a la explotación de recursos naturales, y la volatilidad de las unidades económicas (se crean empresas pero no logran ser sostenibles en el tiempo). En este caso, la inversión en fomento productivo, en general, no ha sido acompañada de manera adecuada por inversión habilitante productiva, y a futuro debiera considerarse de manera más clara la complementariedad que se requiere.
- En los factores sociales, es el atraso relativo del capital humano de la población que habita los territorios rezagados, lo que determina su capacidad para obtener buenos empleos y remuneraciones. En este caso, la inversión en empleabilidad parece haber jugado un rol de incentivo negativo, afectando la trayectoria escolar desde la educación básica hacia la media, ya que en muchas comunas de los territorios analizados se observa una falta de continuidad de estudios de la población joven. Por otro lado, la inversión social, especialmente en educación, no ha acompañado en todos los casos a la dinámica productiva. En varias comunas se observa nula inversión en pre básica, mientras que la dinámica productiva está ligada a actividades del agro y la pesca, y ello no está necesariamente recogido en el tipo de inversiones que se realizan.

1.2. Diagnóstico de la inversión pública y las condiciones económicas y socioeconómicas de los territorios a partir del análisis de indicadores relevantes

Respecto del Diagnóstico Estratégico Realizado

- Los territorios rurales profundos e intermedios rezagados con un nivel de aislamiento importante, requieren vincularse con espacios urbanos que les ofrezcan oportunidades para su desarrollo, que espacialmente se visualizan como zonas urbanas tractoras para el desarrollo, puesto que expanden la dinámica productiva generando flujos permanentes de intercambio. Esto se confirma en lo observado en la vinculación entre, por ejemplo, Combarbalá y su área tractora Monte Patria, o Contulmo que tiene como tractora a Cañete, o Chanco que tiene como tractora a Cauquenes, todas áreas urbanas que presentan rezago y son débiles como generadoras de actividad económica, y por tanto no ayudan a sus comunas rurales rezagadas vinculadas.
- Por ello, la movilización que producen las inversiones públicas requiere una visión clara respecto de qué áreas fortalecer para que se produzca el desarrollo económico, entendiendo que ciertas actividades y agentes económicos deberán cumplir el rol de “tractores”, y la inversión pública debiera contribuir a que se generen las condiciones de acumulación (capital humano, social e institucional y servicios especializado) que posteriormente sean aprovechadas por las inversiones privadas.

- Los niveles de inversión pública ejecutada en los territorios rezagados no han sido una explicación del rezago, ya que se verifican niveles per cápita no inferiores a los medidos en el resto de las comunas de la misma región. Las debilidades en inversión se refieren más bien a la falta de complementariedad pública-pública entre los tipos de inversión (fomento productivo, habilitación sectorial, empleabilidad, habilitación productiva).
- En todos los casos analizados es recurrente que las iniciativas de fomento productivo, empleabilidad y de inversión pública habilitante no han tenido la complementariedad que requiere el tratamiento de una situación compleja y diversa como el rezago. En su defecto, todo indica que se ha actuado aportando cantidades significativas de recursos, pero que ante la falta de integralidad de las intervenciones no han sido capaces de modificar las condiciones de rezago existentes. Todo indica que falta una visión de mediano y largo plazo del territorio y la capacidad para definir objetivos transversales que orienten la complementariedad de la inversión en el territorio.
- En la inversión social destaca, por un lado la realizada en el sector educación, y por otro lado la realizada en los servicios básicos (agua potable y alcantarillado). En relación a la inversión en infraestructura educativa el estudio da cuenta que en varias comunas se reconoce la no continuidad de estudios desde la educación básica hacia la educación media, particularmente de jóvenes, lo que significará a futuro una pérdida de capital humano significativa para el individuo y la sociedad en su conjunto. No obstante ello, mucha de la inversión realizada es en escuelas y liceos en los cuales no es claro que las familias matriculen a sus hijos (caso de Canela), y tampoco es claro que el servicio que se entrega sea el que requiere la comunidad (por ejemplo educación científico humanista vs. técnico profesional). Este eventual descalce en la pertinencia del servicio educativo probablemente conduzca a una subutilización de la infraestructura. Respecto de la inversión en servicios básicos, el avance de la cobertura de alcantarillado es lo más significativo en las comunas rezagadas en estudio, particularmente en la región del Bío Bío.
- Al observar la inversión privada (aprobada por SEA), en muchos casos muy cuantiosa y superior a la inversión pública, no se advierte que sea un motor de encadenamientos productivos en el territorio. Por ejemplo, parques eólicos en Canela. Por lo tanto, no hay valor compartido (territorio y empresa).

Respecto del Capital Institucional

- Existe en los territorios rezagados diversas agrupaciones de municipios, la mayoría de reciente constitución, donde se identifica como la red más activa a Arauco 7.⁸⁷ En el caso del PDTR esta asociación, Arauco 7, fue la instancia con la cual se coordinó los diagnósticos y la formulación de los planes, instalándose las capacidades del PDTR en la cabecera provincial, Lebu. Bajo esta figura problemáticas comunes se enfrentaron de manera integrada. Por ejemplo, un tema común de 3 comunas fue el Relleno sanitario Curanilahue. En las regiones de Coquimbo y Maule el trabajo fue más disperso, comuna a comuna, no observándose un trabajo similar a Bío Bío.
- Las entrevistas realizadas muestran que la gestión comunal en los municipios de los territorios rezagados presenta debilidades importantes en la formulación, implementación y seguimiento de su principal instrumento de planificación, el PLADEC. En la Región de Coquimbo los municipios

⁸⁷ Asociaciones de Municipios vigentes: i) Región de Coquimbo: Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, de la cual forman parte Canela, Combarbalá y Punitaqui; Asociación de Municipalidades de la Región de Coquimbo, de la cual forman parte Monte Patria y Combarbalá; ii) Región del Maule: Asociación de Municipalidades de la Región del Maule, de la cual forman parte Chanco, Empedrado y Pelluhue; Cauquenes no pertenece a Asociación de Municipios; iii) Región del Bío Bío: Asociación de Municipalidades de la Provincia de Arauco (Arauco 7) conformada por Arauco, Cañete, Lebu, Cotulmo, Curanilahue, Los Álamos y Tirúa; Lebu también es parte de la Asociación de Municipalidades de la Región del Bío Bío (AMRBB).

no disponen de diagnósticos, ni fuentes de recopilación de información propia en términos formales, (procesos, sistemas). No usan estadísticas oficiales (INE), a excepción de Monte Patria que sí las considera. Sin embargo, existe la elaboración de “diagnósticos” informales a partir de la experiencia de los funcionarios municipales, y de la interpretación final de la autoridad edilicia (“la decisión final es del alcalde”).

Respecto del Capital Social

- Un hecho objetivo es que el capital social de las comunas de los territorios rezagados, compuesto por múltiples organizaciones, funcionales y territoriales, en términos de información no está por lo general sistematizado y debidamente actualizado en los municipios. De las 15 comunas en estudio sólo una de ellas envió el listado de organizaciones ciudadanas que tenía disponible. A la falta de sistematicidad se agrega, también, la desconfianza de las autoridades para entregar información que consideran sensible y un activo diferenciador.
- No se observa un mecanismo activo de participación ciudadana en las comunas de los territorios rezagados, promovido o estimulado desde los municipios. En este contexto, lo que se recoge en entrevistas es que son los alcaldes quienes han ejercido un papel fundamental respecto de la participación ciudadana, sirviendo de medio para captar e interpretar las necesidades de las personas a través de las visitas de terreno que realizan con diversa periodicidad en sus comunas.
- De las 15 comunas involucradas en los territorios rezagados sólo Lebu⁸⁸ ha implementado el mecanismo formal que las identifica y convoca a su capital social, el Consejo Comunal de la Sociedad Civil (COSOC), por lo cual en las restantes comunas sólo se dispone de un conocimiento muy parcial de las organizaciones sociales locales.
- Mayores niveles de participación y activación del capital social suele ocurrir con organizaciones del ámbito productivo (asociaciones y gremios) con los cuales los municipios, principalmente los Departamentos de Desarrollo o Fomento Productivo, tienen constantes acercamientos: “Hay bastante trabajo con las organizaciones productivas, así es en la ejecución de los proyectos. Los problemas se definieron con participación” (Monte Patria).

Respecto de los Planes de Desarrollo de Territorios Rezagados

La comparación de los diagnósticos realizados por el PDTR y el tipo de diagnóstico estratégico propuesto por la consultora permiten señalar que en las tres regiones del estudio dichos diagnósticos carecen de:

- Homogeneidad en el tratamiento del diagnóstico como estructura y profundidad temática. Unos contienen y otros no contienen temáticas relevantes, como por ejemplo, características culturales de la población de las distintas comunas y dinámicas sociales, productivas y ambientales de cada comuna, y cómo estos elementos ayudan a explicar el rezago y ayudan a identificar potencialidades para superar dicha condición; o diagnóstico del capital social e institucional en las distintas comunas.
- Identificación y análisis de vinculaciones de las comunas del territorio rezagado con áreas urbanas tractoras, tipo de vinculación y relación de sus dinámicas productivas, sociales y productivas.
- Precisión respecto de las brechas identificadas y su relación con la condición de rezago por comuna.
- Diagnóstico de la pertinencia y oportunidad del apoyo público al desarrollo productivo en las distintas comunas, por ejemplo en agricultura o turismo, y si los programas que se ofrecen son o no pertinentes y de fácil acceso para los productores de estas comunas.

⁸⁸ Fecha de la primera reunión fue octubre 2015.

- Diagnóstico de las inversiones realizadas por el sector público y privado que han influido en el fortalecimiento (o no) de las dinámicas productivas, sociales y ambientales y porque estas no han sido suficientes para salir del rezago.
- Identificación y análisis del tipo y magnitud de inversión pública o privada que esté en proceso de ejecutarse o ejecutándose que se espera tenga un impacto importante el sector productivo. También identificar tipo y magnitud de inversión pública o privada que está ejecutándose o por ejecutarse que la comunidad no la desea.
- Un trabajo homogéneo de participación ciudadana. En unas comunas se solicitó al municipio información y carteras de proyectos, a otras se les consideró en la priorización de los proyectos.

1.3. Políticas y planes de desarrollo, programas e instrumentos de fomento productivo aplicados en los territorios y su correlato con la inversión pública ejecutada

Alineamiento estratégico

Las políticas e instrumentos estratégicos orientados al surgimiento, desarrollo y seguridad de los territorios presentan un grado evidente de alineamiento en términos discursivos, a nivel de planes y programas presidenciales, ministeriales y de servicios nacionales. Se observa además, un buen nivel de coherencia de las políticas e instrumentos de este nivel con los principales temas abordados en los instrumentos de planificación a nivel regional, específicamente respecto a las estrategias de desarrollo regionales. En este nivel de alineamiento, que hemos denominado “discursivo”, se verifica una primera gran deficiencia: En estas políticas e instrumentos estratégicos se observa en general una “falta de planificación programática”, con líneas de acción más directamente vinculados a planes, proyectos y/o programas de inversión concretos en los territorios y, en los distintos niveles (regional, provincial, comunal).

A nivel regional, se verifica un buen nivel de coherencia y complementariedad de ejes estratégicos con los instrumentos de política pública (estrategias de desarrollo regional, planes y programas regionales, entre otros.) esta coherencia, evidente al ver que comparten con mayor o menor énfasis las principales preocupaciones, se observa en todas las áreas de desarrollo involucradas en este estudio (red productiva vial; gestión de recursos hídricos; empleabilidad; emprendimiento; innovación; educación y salud), sin embargo, el análisis de coherencia y complementariedad, entre las políticas e instrumentos estratégicos de los territorios por un lado, y por otro, las iniciativas de inversión en dichos territorios, siempre para los últimos 10 años, se verifica una segunda gran deficiencia: las grandes preocupaciones mostradas por la política de desarrollo, contenidas en sus respectivos ejes u objetivos estratégicos, no se condicen con los esfuerzos de inversión realizados en los territorios en estudio. Existe un “desfase entre lo que se propone y lo que se ejecuta”, incluso se observa una desorientación o falta de estructura orgánica en la inversión, razón por la cual, las propuestas de desarrollo quedan, en buena parte, truncadas porque no se observa un óptimo alineamiento con la inversión.

Todo indica que falta una visión de mediano y largo plazo del territorio y la capacidad para definir objetivos transversales que orienten la complementariedad de la inversión en el territorio. Dicho de otro modo, faltan capacidades, técnicas y de gestión, e instrumentos de planificación regional y sectorial alineados y basados en buenos diagnósticos que permitan, a la vez, realizar una planificación programática territorial que oriente un plan de inversiones que entregue soluciones integrales a los problemas de cada territorio.

Se observa por un lado, un evidente alineamiento donde las definiciones estratégicas regionales dan continuidad en el territorio a las definiciones estratégicas institucionales de los sectores; y por otro lado, existe una estructura institucional sectorial muy gravitante, que se manifiesta en los territorios a través de los servicios regionales, sobre los cuales la estrategia regional no tiene incidencia alguna,

más bien, se adecúa a los productos entregados por estos servicios en la región. Ante esta situación surge la siguiente pregunta. ¿Cuáles son las trabas o limitaciones para una gestión pertinente y exitosa del desarrollo en los territorios?

Los planes elaborados por el Programa de Gestión de Territorios Rezagados no son la excepción en cuanto a su falta de alineación de la inversión con los objetivos estratégicos declarados. Sin embargo, la principal deficiencia de los Planes formulados y diseñados es la diversidad de la metodología utilizada, sólo un Plan desagrega los ejes en objetivos podría decirse que se acerca a la definición de una imagen objetivo del territorio (Región IV), los otros dos no tienen objetivos declarados por ejes. Por ejemplo, el Plan de Región del Bío Bío presenta por eje un análisis FODA y sus potencialidades lo que es muy diferente a definir la imagen objetivo que se desea lograr en el territorio y sus correspondientes objetivos de cambio acorde con la imagen objetivo que se desee. En definitiva los tres Planes están incompletos y no son evaluables porque no tienen objetivos, indicadores, línea base y metas.

Es evidente que los proyectos incorporados en los Planes no se asocian a objetivos solo se cuelgan de los ejes y se identificaron en base a proyectos ya presentados al SNI con un grado de avance importante como para entrar en el pipeline de ejecución sin hacer el esfuerzo de asociarlos con objetivos declarados por los Planes. No surgen de una planificación programática territorial.

Gestión de la Inversión Pública

Las principales deficiencias observadas en el desempeño general en materia de inversión pública en los territorios estudiados corresponden a lo siguiente: inversión bastante irregular, muy poco sostenida en el tiempo, con grandes vacíos temporales y bastante variabilidad en los montos, en algunos casos se observa mínima o casi nula correlación entre política de desarrollo e inversión, todo lo cual muestra poco nivel de coherencia de la inversión con la visión de desarrollo y con las grandes preocupaciones que comparten las políticas e instrumentos ya analizados.

El registro de proyectos en el BIP es muy deficiente, más del 67% de los proyectos tienen información incompleta, de estos proyectos no se puede saber si presentan alineación con los objetivos estratégicos regionales y si se ejecutaron o no. Son proyectos pequeños y, según la información entregada por los responsables del BIP, corresponde a proyectos presentados por municipios a financiamiento al FNDR (FRIL) que solo necesitan incorporar un mínimo de información al BIP para obtener el Código BIP y así incorporarlos en el presupuesto y asignarles recursos. Esta práctica es muy usada y es claro que de este modo de gestionar el BIP es imposible disponer de información fiable para realizar análisis de la calidad y pertinencia de la inversión pública.

Analizando solo los proyectos con información completa (33%) en el BIP se puede decir que:

- El proceso de formulación muestra eficiencia, ya que la mayoría de los proyectos que obtuvieron la aprobación "RS" se ejecutaron y los no ejecutados son pequeños, es decir poco relevantes.
- La intención de invertir en proyectos asociados con el EDR en todo el periodo fue muy superior a lo que finalmente se ejecutó.
- Una buena parte de los proyectos se presentaron pero no tuvieron nunca asignación de recursos.
- Un grupo de proyectos importante gastó una cantidad muy menor respecto a su costo total registrado, lo que indica que a lo más llegó a la etapa de preinversión. En las comunas de la Región de Coquimbo se invirtió el 34% de lo solicitado, en las comunas de la Región del Maule el 48% y en la Región del Bío Bío el 38%.
- No se declara con exactitud el tipo de aporte que se espera del proyecto a un objetivo de la ERD, en una gran cantidad de proyectos se declara una relación muy general y para muchos proyectos la asociación es dudosa ya que se declara relación directa con un eje o simplemente con la ERD. Se analizaron las ERDs correspondientes a los periodos: 2000 – 2006 y 2008 en adelante.

- Varios de los conceptos de asociación declarados en el BIP no presentan asociación con los objetivos de los ejes, ya sea porque dicha declaración es muy genérica, por ejemplo ERD, o porque lo declarado no tiene relación con ningún objetivo o nombre del Eje.
- Varios objetivos de los ejes de las ERDs no tienen asociación con proyectos de inversión.

En resumen se concluye:

- El proceso de formulación es eficiente, para los proyectos que se hace el esfuerzo para lograr el "RS" se ejecutan,
- La ejecución de los proyectos no estará siendo eficaz ya que no presentan una clara alineación con los objetivos de la estrategia de la región.
- También se puede concluir que existen muchos objetivos declarados en las ERDs de las tres regiones analizadas, que en el periodo analizado (2000 en adelante) no tienen asociados proyectos o programas de inversión, por lo que podemos concluir que es muy probable que no se logren dichos objetivos o dicho de otra manera, la gran mayoría de las brechas de capacidades de los territorios no se resolverán, poniendo en duda lograr las metas de desarrollo deseadas en los territorios.

Institucionalidad relevante

Como resultado del análisis de la relación institucional entre los servicios sectoriales a nivel regional y los Gores surge la siguiente interrogante ¿Qué posibilidades tienen los gobiernos regionales o los municipios de cambiar o reorientar la inversión sectorial hacia una visión estratégica regional? Al parecer tienen pocas posibilidades de intervenir en decisiones sectoriales para que se produzcan bienes y servicios adecuados a la región, esos productos ya están definidos a nivel central, a esto se agrega que los instrumentos de evaluación o de control de gestión pública en esta materia rigidizan aún más la mirada sectorial, con un control de gestión orientados a productos ya definidos institucionalmente y no a objetivos de desarrollo en los territorios.

Los municipios y especialmente de los territorios rezagados tienen restricciones muy importante de profesionales y por tanto, de su gestión en todos los aspectos, gestionan el día a día. Por ejemplo tienen dificultades para:

- Identificar problemáticas más allá de lo que le presentan directamente los pobladores o captan en visitas a terreno.
- Formular proyectos y captar financiamiento de fuentes regionales y sectoriales
- Gestionar la oferta programática que llega al municipio en el ámbito social y de desarrollo productivo.
- Ser contraparte en el proceso de planificación y diseño el PLADECO
- Implementar el PLADECO
- Establecer procesos de participación ciudadana formales y con resultados
- Mantener estadísticas pertinentes para sus procesos de toma de decisiones
- Generar instrumento de gestión que faciliten su trabajo, como por ejemplo catastro de organizaciones comunitarias, banco de proyectos municipales, entre otros.

Los municipios en general no consideran el PLADECO para orientar su gestión y recursos, se guían principalmente por la agenda que marca el Alcalde.

El INDAP y SENCE son los servicios relacionado con el desarrollo productivo que están más presentes en los municipios de los territorios rezagados, en especial INDAP tienen oficinas comunales. Agencias como SERCOTEC y CORFO tienen presencia solo a nivel regional y en general no tienen foco en productores de pequeñas o micro empresas que es lo que existe principalmente en las comunas rezagadas, más bien estas agencias tienen dificultades para ofrecer apoyo al tipo de productores de

comunas rezagadas por su modalidad de entrega de beneficios por concursos y con criterios de co-pago por parte del productor beneficiado.

1.4. Inversión pública subutilizada y necesidades de infraestructura que promuevan el desarrollo en los Territorio Rezagados Pilotos

Como resultado de los diagnósticos estratégicos realizados para todas las comunas rezagadas pilotos, junto con la revisión realizada de los tres Planes de Desarrollo para los territorios estudiados y realizados en el contexto del PDTR, se presentan a continuación una identificación de la inversión, que de acuerdo a la información que manejados, fue ejecutada pero no se ha cumplido con la ejecución de otras inversiones que son complementarias y, por tanto, necesarias para producir todo el impacto esperado. En este caso decimos que hay inversión subutilizada y sugerimos como inversión futura iniciativas que responde a la complementariedad de la inversión ya ejecuta. Este tipo de inversión solo la identificamos en siete de las 15 comunas rezagadas estudiadas. Esto no significa que en las otras comunas e incluso en las 7 que hemos identificado con inversión futura, no se necesiten otras inversiones. Pero estas inversiones son prioritarias.

Inversión Pública Subutilizada y Posible Inversión Futura

Para las inversiones a realizar a futuro se debe considerar la experiencia que surge del análisis de la inversión pública ejecutada en los territorios. Las inversiones importantes ejecutadas en las comunas de los territorios rezagados pilotos que, según la información analizada, están en una situación de subutilización debido a que no tuvieron inversiones complementarias que permitieran rentabilizarlas son:

- Caminos productivos y Embalse (Valle Hermoso) en Combarbalá que requieren implementar un plan de inversiones, que permitiesen optimizar el uso de dicha inversión, como proyectos de riego.
- Inversión en turismo que no está ligada a una estrategia de desarrollo del turismo, como es el caso en Monte Patria.
- Camino que conecta Canela con Punitaqui, como vía alternativa al desarrollo vial que ya se ha planeado.
- Caletas para la pesca artesanal (por ejemplo, Pelluhue y Arauco), que no estaría vinculada al desarrollo productivo (capacitación laboral, cadenas de frío, desarrollo de cadenas de comercialización).
- Camino Chanco a Cauquenes, inversión que conecta dos ciudades con rezago, sin la implementación de inversiones que habiliten la generación de nuevas oportunidades.
- Inversión en infraestructura educativa que proyecte a la comunidad en el desarrollo de su capital humano, ofreciéndole alternativas reales de desarrollo, como por ejemplo en educación media técnica que potencie el posterior desenlace laboral de los jóvenes.
- La inversión social, como el potenciamiento de internados (Pelluhue), podría ser una buena alternativa en la medida que los usuarios perciban que la educación que recibirán efectivamente les modificará sus posibilidades de desarrollo futuro. Sin embargo, si los incentivos conducen a la no continuidad de estudios medios, es probable que no se rentabilice la inversión educativa.
- En la provincia de Arauco existe la complejidad que la industria forestal ha desplazado a otras actividades, antaño tradicionales (agricultura), ocupando el suelo productivo con mono plantaciones (eucaliptus o pino radiata), de modo que las inversiones públicas para habilitante productivo (caletas, caminos) no han tenido como contraparte un fomento productivo, ya que las alternativas productivas tractoras son reducidas (forestal), y las empresas de la zona procesan fuera en otras provincias. En este contexto, el fomento productivo tradicional (comercio, alimentos procesados) no logrará producir cambios sustantivos, a menos que se busque la manera de

producir el desarrollo de encadenamientos de servicios y manufacturas con las empresas tractoras (que en algunas comunas son únicas, como Arauco).

La relación entre estas inversiones subutilizadas y la posible inversión futura que produzca la complementación para lograr el máximo impacto en cada comuna se muestra a continuación:

Región de Coquimbo: Canela

Inversión Actual subutilizada

- a) Camino que conecta Canela con Punitaqui, como vía alternativa al desarrollo vial. (Según el MOP no se justifica pero como se incluyó en el Plan Estratégico de Territorios Rezagados de la Región, se decidió ejecutarlo)
- b) Liceo de Canela se nos comentó que tiene pocos alumnos en media y que los padres de los mejores alumnos que terminan el nivel básico prefieren enviarlos a estudiar a Illapel. Al respecto se identifican dos problemas: i) la escolaridad a nivel básica es muy alta (% Población por nivel de escolaridad a nivel Básica 2011 es 52,9%⁸⁹), lo que significa que hay una alta deserción escolar al terminar este nivel y ii) que es probable que exista un problema de calidad en el nivel educacional medio en el Liceo de Canela, que hace que los padres prefieran enviar a sus hijos a continuar sus estudios de media a Illapel.

Inversión futura

- c) Inversión en educación que proyecte a la comunidad en el desarrollo de su capital humano, ofreciéndole alternativas reales de desarrollo para bajar la deserción escolar a nivel básico, como por ejemplo implementando **educación media técnica** que potencie el posterior desenlace laboral de los jóvenes.

Región de Coquimbo: Combarbalá

Inversión Actual subutilizada

- a) Sistemas de Agua Potable Rural abandonados sin fuente de agua porque la napa ha bajado por la sequía. Se lleva agua en camiones aljibe a la población.
- b) Camino productivo Sector Soruco (Ruta D-605), Combarbalá, que se recomendó (RS) considerando el beneficio agrícola de la zona, pero se hace notar la necesidad de riego tecnificado. Este proyecto se terminó el 2012, posteriormente no se identifica inversión para instalar riego tecnificado.
- c) Embalse Valle Hermoso en Combarbalá que tiene el diseño definitivo terminado y se iniciaría su ejecución en el 2016. Se aprobó este proyecto (RS) para mejorar eficiencia de riego en el Valle del Río Pama y aumentar la productividad agrícola del sector. No se identifica un plan de inversiones y de fomento productivo para optimizar el uso del recurso hídrico que asegure los beneficios e impactos en el sector agrícola.

Inversión futura

- d) Implementar proyectos de tecnificación de riego y fomento productivo pertinente en la zona de Soruco, para generar los beneficios e impacto esperado del proyecto de mejoramiento del camino en este sector.
- e) Ejecutar proyectos de optimización de uso recurso hídrico asociadas a la construcción del Embalse Valle Hermoso.
- f) Plan de inversiones para puesta en servicios los sistemas de APR paralizados. Se nos informó que el Embalse Valle Hermoso tiene como objetivo elevar el nivel de la napa de la zona lo que permitiría recuperar el funcionamiento los sistemas de APR existentes. No se aclaró si este objetivo es además del agrícola.
- g) Inversión en educación que proyecte a la comunidad en el desarrollo de su capital humano, ofreciéndole alternativas reales de desarrollo para bajar la deserción escolar a nivel básico (% Población con nivel de escolaridad a nivel Básica completa era 48,1%), como por ejemplo

⁸⁹ El promedio de la Región es: 27,0% y el promedio del país es 21,8%.

implementando **educación media técnica** que potencie el posterior desenlace laboral de los jóvenes.

Región de Coquimbo: Monte Patria

Inversión Actual subutilizada

- a) Plan de Desarrollo Turístico Comunal, se terminó el 2008.
- b) Proyecto Centro Cultural Bicentenario ejecutado el 2014, pero no se identifica como parte de la implementación del Plan de Desarrollo Turístico terminado el 2008. Posterior el 2008 este proyecto es lo único que se ha ejecutado relacionado con dicho Plan.
- c) Estudios para implementar Planta de Desalinización de Agua, el municipio de Monte Patria ha estado ejecutando este estudio y, según se nos informó, es una alternativa que resultaría viable. En nuestra opinión este problema, que afecta a gran parte de la región, debería tener una solución macro óptima técnicamente y de mínimo costo global, en consecuencia la responsabilidad de los estudios y decisión final debería ser de la institución sectorial correspondiente a nivel regional.

Inversión futura

- d) Proyectos asociados al Plan de Desarrollo Turístico de la Comuna.

Región del Maule: Empedrado

Inversión Actual subutilizada

- a) La inversión en el Liceo de Empedrado, será un buen proyecto en la medida que los usuarios perciban que la educación que recibirán efectivamente les modificará sus posibilidades de desarrollo futuro. La escolaridad de la población con nivel básico al 2011 era 52,7%⁹⁰, es decir, la deserción escolar era muy alta en dicho nivel.

Inversión futura

- b) Inversión en educación que proyecte a la comunidad en el desarrollo de su capital humano, ofreciéndole alternativas reales de desarrollo para bajar la deserción escolar a nivel básico, como por ejemplo implementando **educación media técnica** que potencie el posterior desenlace laboral de los jóvenes.

Región del Maule: Pelluhue

Inversión Actual subutilizada

- a) La inversión en internado para enseñanza media en Pelluhue, será una buena alternativa en la medida que los usuarios perciban que la educación que recibirán efectivamente les modificará sus posibilidades de desarrollo futuro. La escolaridad de la población con nivel básico al 2011 era 81,2%, es decir, la deserción escolar era muy alta en este nivel.
- b) Ampliación explanada de Caleta Pesquera Artesanal, reconstrucción terremoto 2010. Se terminó el 2014, y no se identifica inversión complementaria para potenciar su impacto.

Inversión futura

- c) Ejecución de plan de fomento Pesca Artesanal que incluya capacitación laboral, cadenas de frío, desarrollo de cadenas de comercialización, entre otros; que complemente la inversión en la ampliación de la caleta.
- d) Inversión en educación que proyecte a la comunidad en el desarrollo de su capital humano, ofreciéndole alternativas reales de desarrollo para bajar la deserción escolar a nivel básico, como por ejemplo implementando **educación media técnica** que potencie el posterior desenlace laboral de los jóvenes.

Región del Maule: Chanco

Inversión Actual subutilizada

⁹⁰ El promedio de la Región era 27,0% y el promedio del país es 21,8%.

- a) Camino Chanco a Cauquenes, inversión que conecta dos ciudades con rezago, sin la implementación de inversiones que habiliten la generación de nuevas oportunidades de negocios, por ejemplo fomento para turismo y pesca.

Inversión futura

- b) Plan de fomento al turismo y Pesca: que incluya capacitación laboral, cadenas de frío, desarrollo de cadenas de comercialización, entre otros; que complemente la inversión en camino Chanco - Cauquenes.
- c) Inversión en educación que proyecte a la comunidad en el desarrollo de su capital humano, ofreciéndole alternativas reales de desarrollo para bajar la deserción escolar a nivel básico (% Población con nivel de escolaridad a nivel Básica completa en el 2011 era 67,3%), como por ejemplo implementando educación media técnica que potencie el posterior desenlace laboral de los jóvenes.

Región Bío Bío: Arauco

Inversión Actual subutilizada

- a) Construcción Infraestructura Marítima Caleta Pesquera Tubul, reconstrucción terremoto 2010. Se terminó el 2014, y no se identifica inversión complementaria para potenciar su impacto.

Inversión Futura

- b) En la provincia de Arauco existe la complejidad que la industria forestal ha desplazado a otras actividades, antaño tradicionales (agricultura), ocupando el suelo productivo con mono plantaciones (eucaliptus o pino radiata), de modo que las inversiones públicas para habilitante productivo (caletas, caminos) no han tenido como contraparte un fomento productivo, ya que las alternativas productivas tractoras son reducidas (forestal), y las empresas de la zona procesan fuera en otras provincias. En este contexto, el fomento productivo tradicional (comercio, alimentos procesados) no logrará producir cambios sustantivos, a menos que se busque la manera de producir el desarrollo de encadenamientos de servicios y manufacturas con las empresas tractoras (que en algunas comunas son únicas, como Arauco).

2. Recomendaciones

2.1. Recomendaciones u orientaciones para los distintos actores concernidos institucionalmente con los procesos de Planificación Estratégica e Inversión Pública

Se recomienda que la SUBDERE en el marco de sus objetivos institucionales, diseñe e implemente un programa de mejora de las capacidades de gobernanza del territorio que permita una verdadera alineación de la planificación sectorial con las reales necesidades de los territorios de las regiones. Este programa debería incluir:

- Fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales para mejorar sus Estrategias Regionales de Desarrollo y desarrollar una planificación programática territorial que se conecte con la planificación programática sectorial regional.
- Fortalecimiento de las capacidades de la Gobernaciones para: impulsar y acompañar el diseño e implementación de las planificaciones territoriales y establecer nexos institucionales para generar acuerdos programáticos con los sectores y Gobierno Regional, que asegure el logro de los objetivos de desarrollo de los territorios.
- Fortalecimiento de los Municipios en capacidades de gestión estratégica y manejo de información relevante del territorio, con el objetivo de gestionar la oferta pública sectorial que llega al territorio, con una visión intersectorial acorde con los objetivos de la planificación territorial pertinente.
- La SUBDERE debería impulsar, en el contexto de su objetivo estratégico institucional de profundizar la descentralización, que este programa de fortalecimiento de la gobernanza regional vaya acompañado de una marcada apuesta por recursos de inversión, pero de decisión regional, que logren superar la visión institucional sectorial del desarrollo productivo para las regiones, y se

orienten a cerrar las brechas características, en algunos casos de larga data, propias de los sistemas productivos locales.

Parece recomendable que la SUBDERE realice gestiones a nivel nacional en tres direcciones:

- Con los Ministros Sectoriales para acordar grados de flexibilidad en los criterios de focalización y selección de beneficiarios de programas sectoriales, en especial en los programas de desarrollo productivo.
- Con los organismos que gestionan los sistemas de control o evaluación de la gestión de los servicios para mejorar la definición de metas institucionales, pasar de metas de productos a metas de objetivos. (Ministerio de Hacienda, SEGPRES, Servicios Civil, Subsecretaría Ministeriales, entre otras)
- Con el Ministerio de Desarrollo Social para avanzar en una definición metodológica reconocida y aprobada por el SNI, que permita la formulación y evaluación de intervenciones territoriales que comprendan un conjunto de intervenciones alineadas con objetivos intersectoriales, es decir, una modalidad de aprobación de un conjunto de proyectos o programas de inversión complementarios y que tienen objetivos comunes.

Los GOREs deben mejorar su capacidad técnica para producir mejores estrategias e instrumentos de planificación regional que se hagan cargo de las particularidades de los territorios, así como poder liderar y apoyar el desarrollo e implementación de la planificación programática territorial, para lo cual debería tener como socio las Gobernaciones. La planificación programática territorial es actualmente el espacio de la planificación que no existe, se aprecia una falta de desarrollo de metodologías e instrumentos de gestión para llevarla adelante, para esto los GORE deberían tener el apoyo de la SUBDERE. Este vacío es lo que explica en gran medida este divorcio que se observa entre las ERD y los proyectos y programas de inversión que se ejecutan. La planificación programática debe acoplar la visión y objetivos sectoriales y regionales con la visión de la población en los territorios, ambas visiones deben considerarse, la sectorial y regional más amplia para aprovechar sinergias, nueva información y experiencias de soluciones a problemáticas complejas (entre otras) y la local con los elementos de éxito como son la identidad, cultura, redes sociales, entre otras.

Los municipios de comunas rezagadas en general tienen baja disponibilidad de recursos y capacidad técnica para aportar a los procesos de planificación e inversión en los territorios, pero poseen un conocimiento importante del capital social en el territorio, elemento muy importante para desarrollar procesos participativos en el contexto de una planificación programática territorial, por lo tanto, debe ser considerado como actor relevante en estos procesos.

Los municipios requieren apoyo de la SUBDERE principalmente para fortalecer sus cuadros directivos y profesionales, esto llevaría a una mejora en la gestión que de otra manera se ve muy difícil. Es evidente que estos municipios no han desarrollado procesos ni instrumentos de gestión mínimos que le facilite su labor.

2.2. Alcances y limitaciones del enfoque conceptual propuesto por SUBDERE y en el presente estudio en la identificación y zonificación de territorios rezagados

El Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados debe fortalecer su institucionalidad en la región, se aprecia en las tres regiones de los territorios pilotos, que el éxito de la gestión de los coordinadores regionales del Programa depende mucho de su capital de redes propias y de la buena voluntad de los directivos de servicios regionales.

El Programa debe mejorar y completar su diseño y procesos de implementación para poder pasar a ser un programa de nivel nacional. En este sentido se propone que la SUBDERE en alianza con el SNI del Ministerio de Desarrollo Social, trabaje en definir e implementar los siguientes temas:

- Criterios claros y consistentes para determinar que se entiende por territorio y por rezago y como medirlo. Al respecto se sugiere que se tome como punto de partida lo propuesto al respecto en este estudio. Es necesario realizar un mapa del rezago del país para poder conocer cuáles son los territorios (comunas) de mayor rezago y así definir la cobertura del programa.
- Metodología y contenidos mínimos que deben considerarse para elaborar los diagnósticos estratégicos, la formulación y diseño de los Planes de Desarrollo evaluables. Oficializada la metodología debería elaborarse una guía metodológica de uso obligado, de este modo será posible aplicar criterios homogéneos para revisar y financiar los diagnósticos y planes de desarrollo. Respecto a la metodología de formulación y diseño del Plan se propone tomar como punto de partida el marco conceptual propuesto en este estudio, así como las pautas de su contenido que se identifican en el modelo de gestión que se propone a continuación.
- Establecer una unidad a nivel nacional que de sustento técnico a las regiones y gobernaciones para diseñar y ejecutar los diagnósticos estratégicos y los planes de Desarrollo, y realice las siguientes tareas:
 - ✓ Documentar todos los instrumentos, manuales e instructivos técnicos del Programa
 - ✓ Definir y poner en marcha un sistema de seguimiento a la ejecución de los Planes y evaluar sus resultados.
 - ✓ Establecer las condiciones de postulación al Programa y los criterios de selección y definir un proceso para su postulación. A continuación se propone un modelo de gestión que se sugiere se utilice como base para diseñar este proceso.
 - ✓ Revisar y aprobar las solicitudes de ingreso al Programa y solicitar antecedentes que pudieran faltar.
 - ✓ Mantener actualizadas las metodologías y mejorarlas para facilitar y perfeccionar su uso.

La Propuesta de Modelo de Gestión para priorizar los Planes de Desarrollo de Territorios Rezagados que se ha diseñado con la lógica de cuatro macro procesos que normalmente se deben desarrollar para planificar y ejecutar una intervención con recursos públicos, pero con la característica que en este caso se debe revisar un Plan de Desarrollo que tiene asociado un Plan de Ejecución de las inversiones que se justifican para lograr los objetivos de desarrollo del territorio. Esto significa que al aprobar el Plan de Desarrollo se aprueba el Plan de inversiones que debe ser ejecutado según lo establece la secuencia del Plan de Ejecución que estará definido en concordancia con las complementariedades de efectos esperados entre la inversión pública y la privada que permitirán lograr los impactos deseados en la población del territorio. Este requerimiento debe estar soportado por la metodología de formulación y evaluación de intervenciones territoriales que se sugiere se desarrolle en forma conjunta entre la SUBDERE y el MDS y que forme parte de las metodologías recomendadas por el SNI (Punto 2.1 anterior).

En la figura siguiente se identifican estos macro procesos y su secuencia.

**Figura N° 54. Secuencia de Macro Procesos
Diseño Plan de Desarrollo para Territorios Rurales Rezagados**



Cabe destacar que el diseño y ejecución de un Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados tiene que considerar una característica importante que lo hace único:

El PDTR está inserto en el enfoque de aseguramiento de **derechos a la población**, que en este caso significaría **asegurar** el umbral mínimo de acceso a servicios públicos y productivos a la población de los territorios en situación de rezago, de modo de asegurar un nivel mínimo de desarrollo que permita incorporarse a la dinámica de desarrollo de la región.

Esta característica del Plan de Desarrollo en territorios rezagados significa que su diseño se debe basar en una rigurosa identificación y diagnóstico del territorio rezagado, que permita identificar el nivel de rezago y las brechas existentes y cuáles serían las que debe eliminar el sector público mediante inversión o apoyo directo a las personas, para que se produzca una dinámica virtuosa con el sector privado del territorio, que permitan lograr los cambios deseados en el territorio.

En este contexto, para elaborar y aprobar el diseño del Plan de Desarrollo en un territorio rural rezagado se propone desarrollar cada macro procesos con al menos las actividades que se detallan en Anexo N° 12.

2.3. Pasos investigativos posteriores como consecuencia de los logros alcanzados

Con el avance realizado en este estudio es posible considerar los siguientes pasos para avanzar en la investigación:

- Desarrollar una propuesta metodológica para formular y evaluar intervenciones intersectoriales para el desarrollo de territorios rezagados.
- Diseñar y dejar operativa una base de dato que permita el cálculo de los indicadores de rezago para todas las comunas del país.
- Realizar la estimación del nivel de rezago para todas las comunas del país y generar una priorización por nivel de rezago.
- Realizar un estudio de definición de territorios rezagados (agrupación de comunas) de acuerdo a la definición de territorio propuesta en este estudio y así generar el mapa de rezago completo para país.
- Definir los criterios para mantener actualizado este mapa y una propuesta para crear un observatorio del rezago.