



Desenvolvimento Regional em Debate  
E-ISSN: 2237-9029  
valdir@unc.br  
Universidade do Contestado  
Brasil

Saravia Cortés, Felipe Andrés  
¿CÓMO AUMENTAR STOCKS SE CAPITAL HUMANO CALIFICADO A NIVEL LOCAL?:  
POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS  
Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 63-89  
Universidade do Contestado  
Canoinhas, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862005005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

## ¿CÓMO AUMENTAR STOCKS SE CAPITAL HUMANO CALIFICADO A NIVEL LOCAL?: POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS<sup>1</sup>

*Felipe Andrés Saravia Cortés<sup>2</sup>*

### RESUMEN

El presente artículo tiene como principal objetivo describir y comparar algunas políticas públicas de diversos países, orientadas al fortalecimiento de los stocks de capital humano calificado de determinados territorios. Para ello, en primer lugar, se define el concepto de capital humano, y se argumenta sobre la relevancia del capital humano calificado para el desarrollo territorial. En segundo lugar, se describe la inequitativa distribución del capital humano calificado entre las regiones de Chile, y algunas de las causas del fenómeno, tales como la naturaleza centrípeta del capital, y la implementación de políticas de fortalecimiento del capital humano calificado que no han considerado la dimensión territorial. Por último, el artículo presenta una serie de políticas públicas y programas estatales orientados al fortalecimiento de los stocks territoriales de capital humano calificado, concluyéndose a partir de la revisión de dichas políticas, que estas pueden estar orientadas a la atracción, retención o formación de capital humano; y que estos objetivos pueden lograrse mediante diversos mecanismos, tales como la difusión y marketing del territorio, programas de intermediación laboral para personas altamente calificadas, subsidio a la contratación de capital humano calificado, y programas de potenciación del territorio, que apuntan a desarrollar las condiciones territoriales que generen atracción al capital humano calificado de forma natural y más sostenible en el tiempo.

**Palabras clave:** Capital Humano Calificado; Desarrollo Local; Políticas Públicas Comparadas.

<sup>1</sup> Esto artículo es producto de la tesis de Magister del autor, la cual se desarrolló en el contexto del Proyecto “Chile descentralizado” realizado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera. El autor agradece especialmente al Dr. Heinrich Von Baer por su apoyo constante durante el proceso de elaboración de este trabajo.

<sup>2</sup>Trabajador Social, Magíster en Desarrollo Humano a Escala Local y Regional. Académico de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Santo Tomás. Investigador asociado al Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera (Chile). Correo electrónico: [felipe.saravia.cortes@gmail.com](mailto:felipe.saravia.cortes@gmail.com).

## ABSTRACT

### HOW TO INCREASE STOCKS OF QUALIFIED HUMAN CAPITAL AT LOCAL TERRITORIES? COMPARED PUBLIC POLICIES

The objective of this article is to describe and compare some public policies of various countries, aimed at strengthening stocks human capital at certain territories. To do so, first, we define the concept of human capital, and argue the importance of skilled human capital for territorial development. Second, we describe the unequal distribution of qualified human capital between the regions of Chile, and some of the causes of the phenomenon, such as centripetal force of the capital, and the implementation of policies for strengthening the qualified human capital stocks who have not considered the territorial dimension. Finally, the article presents a series of state policies and programs aimed at strengthening regional stocks of skilled human capital, concluding from a review of these policies, these may be focused on attracting, retaining or generate human capital, and that these goals can be achieved through several mechanisms, such as: diffusion and marketing planning, job placement programs for highly qualified people, subsidy for the hiring of qualified human capital and empowerment programs of the territory, which aim to develop territorial conditions that generate qualified human capital attraction naturally and more sustainable over time.

**Keywords:** Qualified Human Capital; Local Development; Compared Public Policies.

## PRESENTACIÓN

El presente trabajo plantea una serie de recomendaciones de políticas públicas para el fortalecimiento del capital humano en Chile, extraídas del análisis de la experiencia internacional comparada en este ámbito.

Para ello, se fundamenta bibliográficamente la relevancia del capital humano calificado para el desarrollo de los territorios subnacionales, y se describe la desigual distribución del capital humano calificado en Chile y sus múltiples efectos. También se ejemplifica la inexistencia de una política de desarrollo del capital humano calificado con enfoque territorial en Chile, a partir del estudio de casos de políticas públicas relevantes; y por último se desarrolla un análisis comparativo a nivel internacional, de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del capital humano calificado de territorios subnacionales.

Las principales hipótesis son que:

- La bibliografía científica releva contundentemente el rol del capital humano calificado en los procesos de desarrollo territorial a nivel subnacional;
- Los estudios realizados en Chile demuestran que el capital humano calificado nacional se encuentra sumamente concentrado en términos territoriales;

- El estudio de las políticas de fortalecimiento del capital humano calificado en Chile, demuestra que no han tenido enfoque territorial, sino que al contrario, han contribuido en el aumento de la concentración de éste;
- A nivel internacional existen diversas experiencias de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del capital humano calificado de territorios subnacionales que pueden ser potencialmente replicables en Chile.

En cuanto a la metodología, en relación al primer objetivo, se realizó una recopilación, revisión y análisis de bibliografía académica que, aunque no es completamente exhaustiva, permite argumentar con solidez que el capital humano calificado es considerado por la comunidad científica en general, un factor de suma relevancia para el desarrollo de los territorios locales y regionales.

En segundo lugar, para el estudio de la desigual distribución del capital humano calificado en Chile, se recopilaron, revisaron y analizaron los principales informes sobre la materia.

En cuanto a la demostración de la inexistencia de una política de capital humano con enfoque territorial en Chile, se toma como ejemplo el caso de dos políticas públicas, que son analizadas usando datos oficiales del gobierno de Chile.

Por último, para desarrollar un análisis a nivel internacional de políticas públicas de fortalecimiento del capital humano calificado, se revisó los principales portales web de gobiernos de diversos países tanto de América Latina, como Europa, Norteamérica y Oceanía; recopilando la información en fichas, que posteriormente son analizadas comparativamente, buscando categorías o tipologías de políticas.

En consecuencia, luego de esta breve presentación, el trabajo se compone de cuatro secciones, en las que se desarrollan los análisis descritos anteriormente.

## **ROL DEL CAPITAL HUMANO CALIFICADO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL SUBNACIONAL**

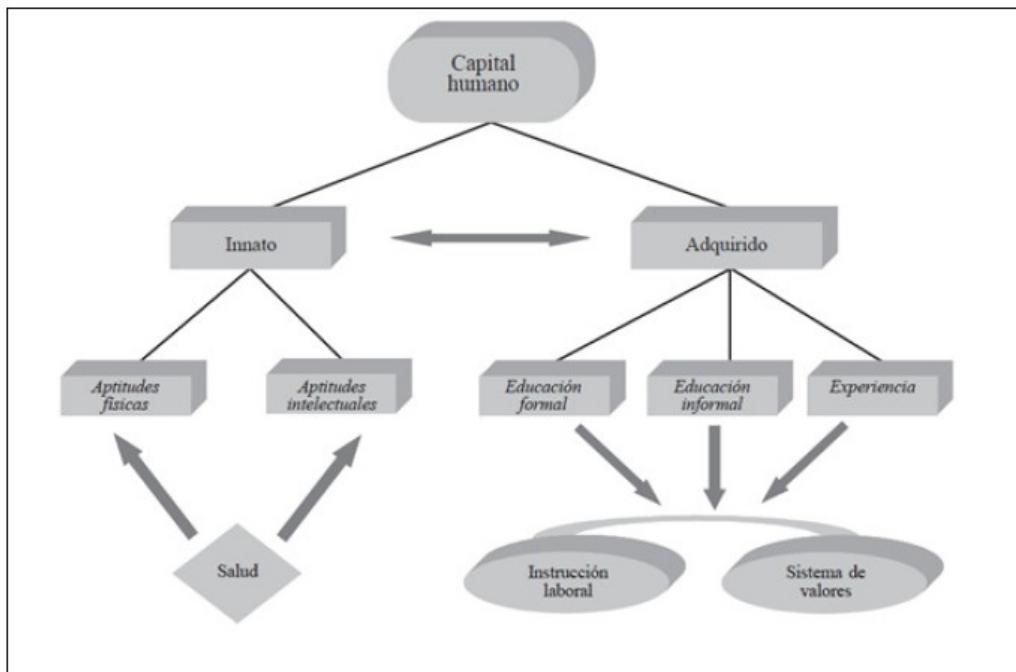
### **Conceptualizaciones de la noción de capital humano**

El concepto de Capital Humano (KH), tiene su origen en la obra de Theodore W. Schultz (1960) quien definió KH como sinónimo de educación y formación, cuya inversión en los seres humanos aumenta el potencial de sus posibilidades, incrementando así su bienestar. Su revolucionaria tesis planteaba que gran parte del crecimiento de la economía de una nación tiene su origen en el aumento de los stocks de KH, lo que implicó la ruptura del paradigma del crecimiento mediante la inversión en capital físico, en desmedro del bienestar social. En consecuencia, en la actualidad se entiende que el nuevo motor del crecimiento económico lo

constituyen los recursos humanos calificados (CANUDAS, 2001), recursos que son especialmente relevantes para el desarrollo de los territorios (BOISIER, 1999).

Giménez (2005, p. 19) plantea dos categorías de KH: El KH innato y el adquirido. El primero, estaría “[...] distribuido entre los seres humanos por condicionantes genéticas, las que provocan distintas aptitudes físicas e intelectuales”, tales como la fuerza física, la inteligencia o la capacidad de concentración. El segundo tipo, hace referencia a la educación formal e informal recibida, así como a la experiencia acumulada.

Gráfico 1 - Capital humano según Giménez (2005)



Fuente: Giménez, 2005.

Fundamentalmente en la categoría del KH adquirido, profundizaciones posteriores a Schultz respecto de la teoría del KH, identifican dos categorías (GROSSMAN; HELPMAN, 1993; BARRO; SALA-I-MARTIN, 1995; LLOYD-ELLIS; ROBERTS, 2000):

El KH de carácter fundamental, es el que tiene la mayoría de los trabajadores y que les permite utilizar eficientemente el capital físico y las tecnologías de producción, aprendizajes adquiridos en la práctica que contribuyen positivamente a la productividad del trabajo.

El KH de carácter más calificado (KHC), encargado de llevar a cabo el proceso de avance tecnológico, donde es determinante el nivel de conocimientos generado previamente, así como los incentivos públicos para que las externalidades positivas puedan ser cabalmente aprovechadas.

## **Capital Humano Calificado: requisito fundamental para el desarrollo local y regional**

En ciencias sociales se encuentra cada vez más aceptada la idea de que el desarrollo debe ser concebido como un fenómeno local y endógeno. En este contexto, el KH constituye un elemento de suma relevancia no solo para el crecimiento económico, sino que especialmente para los procesos de desarrollo local y endógeno.

Local, ya que es en este nivel donde realmente se experimentan las mejorías en la calidad de vida y los efectos que sobre la población tiene el desarrollo. En efecto, según Boisier (2005, p. 50) “[...] para cualquier individuo, la realización de su propio proyecto de vida depende críticamente de lo que acontezca a lo largo del tiempo en su entorno cotidiano. Por tanto, para todos es de vital importancia que al entorno cotidiano le vaya bien”. Es decir, la idea de desarrollo local hace referencia a la micro-territorialidad del desarrollo.

Endógeno, entendiendo el desarrollo como un desarrollo que “[...] concede un papel central a las empresas, las organizaciones, las instituciones locales, así como a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2004, p. 230). Es decir, un desarrollo que los mismos agentes locales beneficiados construyen de forma sinérgica.

Desde esta óptica, Vergara (2004) plantea que la política de desarrollo local tiene como esencial objetivo actuar conjuntamente sobre todos los mecanismos de acumulación, intentando mejorar la sinergia entre las fuerzas del desarrollo endógeno. Dichas fuerzas han sido explicadas por Boisier (1999) como un conjunto de activos intangibles o capitales que sumados configuran lo que denomina “*capital sinergético*”: capital económico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico, y humano.

En consecuencia, el KH, y especialmente el KHC, resultan especialmente cruciales para el desarrollo avanzado de los territorios. En otras palabras, sin mayores stocks de KHC, los territorios no pueden aspirar a lograr mayores niveles de desarrollo, sobre todo si se considera que “[...] la capacidad de adaptar tecnologías avanzadas puede tener un valor preponderante en los resultados del desempeño agregado, capacidad (que) está en relación directa con el desarrollo de las habilidades del capital humano” (ACCINELI; BRIDA; LONDON, 2007, p. 98).

Es por esta razón que “[...] los gobiernos interesados en incrementar el crecimiento potencial de sus economías deben esforzarse para mejorar los capitales locales – físico y humano –, que puedan llevar a cabo la investigación y el desarrollo” (MORENO; RUIZ, 2009, p. 11).

La importancia determinante del KHC para el desarrollo de un territorio se ilustra en el caso del impulso industrial minero llevado adelante por Matías Cousiño en Lota, Chile, relatado por Hernández (1983) en su artículo *El Gran Concepción: Desarrollo histórico y estructura urbana*, cuando destaca que Cousiño “[...] tecnicó la producción contratando técnicos ingleses e instalando piques de explotación con la mejor maquinaria a vapor en ese entonces conocida”, obteniendo buenos resultados:

Cuando Cousiño llegó a Lota, la explotación del carbón no superaba las 60 toneladas diarias, se empleaban escasamente 100 obreros, y no existía poblado alguno regularmente formado; a su muerte (1863) la producción se había elevado a 36.715 toneladas anuales y se empleaban cerca de 400 obreros, la fábrica de refractarios entregaba 2 millones de ladrillos anuales a las fundiciones nortinas; y la fundición de cobre, con 14 hornos en actividad, producía 5.000 quintales mensuales de cobre en barra [...] y Lota, en el transcurso de diez años se había transformado en una ciudad que bordeaba los 4.000 hbts (HERNÁNDEZ, 1983, p. 56).

En este caso, así como en muchas situaciones actuales de déficit de KHC en zonas mineras, llama la atención el hecho de que la inserción de KHC en un determinado territorio, dinamiza la economía local, generando fuertes cambios en lo demográfico. Es decir, es posible apreciar una conexión entre los stocks de KHC de un determinado territorio, su dinámica productiva y su desarrollo, y las consecuencias demográficas que generan dichas dinámicas.

## **CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DEL CAPITAL HUMANO CALIFICADO EN CHILE**

### **Problema de masa crítica**

En general, las regiones y comunas chilenas cuentan con algún stock de KHC, pero en la mayoría de ellas es insuficiente como para gatillar fenómenos como el descrito por Hilario Hernández para el caso de Lota. Es decir, no existe la masa crítica de KHC requerida para generar sinergias que apunten al desarrollo local y regional.

Esto se debe en parte, a las distintas oportunidades y ritmos de formación de KHC de las regiones, pero también a fenómenos migratorios que como se verá más adelante, tiende a concentrar mayores stocks de KHC en conurbaciones de mayor envergadura, como la capital nacional, en desmedro de las regiones, o las capitales regionales en desmedro del resto de las comunas de dicha región.

Al respecto, Waissbluth (2008, p. 14) plantea que “[...] la evidencia internacional es clara en cuanto a que los núcleos, clústeres, *silicon valleys*, o exportadores italianos de zapatos, se agrupan –planificada o espontáneamente – en aquellos lugares donde el caldo de cultivo es adecuado para que emerja la competitividad y la innovación de manera especializada, en zonas de alta densidad de interacciones constructivas”.

Es decir, el KHC es atraído por territorios que cuentan con ciertas características que posibilitan su acumulación y su desarrollo. Es por esta razón que tiende a migrar hacia aquellos lugares que cumplen con dichos requisitos, y a emigrar de aquellos que no los cumplen.

## A mayor densidad urbana, mayor concentración de KHC

La dinámica descrita anteriormente, genera en primer lugar, una concentración del KHC en las ciudades, especialmente en aquellas de mayor tamaño, ya que estas tienen a su vez un mayor dinamismo, debido a la densidad de las interacciones que se producen en su interior. De esta manera, aquellos territorios más urbanizados tienden a concentrar mayores stocks de KHC debido a flujos migratorios de población en general, pero acentuados entre aquellos sujetos que cuentan con más años de estudios.

Rodríguez, González & Ojeda (2009) plantean que si se analizan los flujos migratorios entre ciudades chilenas, es posible hallar cuatro tipologías de ciudades: expulsoras, atractivas, declinantes y emergentes.

Las ciudades expulsoras se caracterizan por tener cifras de migración neta negativa durante los últimos tres censos, lo que se relaciona directamente con altos niveles de desempleo, pobreza, y falta de oportunidades u horizontes para sus habitantes; las atractivas son aquellas que han ganado población durante los últimos tres censos. Declinantes son aquellas que de ser atractivas pasaron a ser expulsoras; y son emergentes las que han desarrollado el proceso inverso, es decir, que de expulsoras pasaron a ser atractivas. A continuación, en lo Cuadro 1, se presenta el listado de ciudades según estas tipologías.

La categorización descrita se refiere a migración en general, por lo que a pesar de que son datos que hablan de concentración demográfica, no precisa que ocurre específicamente con el KHC. Sin embargo, Rodríguez, González & Ojeda (2009), en su estudio descubren que es posible determinar que en los procesos migratorios descritos, existen algunas ciudades que reciben migrantes con mayor cualificación que otras. En efecto,

[...] se verifica que las ciudades que más ganan educación por la migración son de atracción, en particular por suburbanización, sea del Gran Santiago (Peñaflor Colina, Talagante, Paine, Lampa) de Rancagua (Machalí) o de Puerto Montt (Puerto Varas). Por su parte, las más castigadas son zonas de emigración neta y pobreza/depresión económica duradera (Lota, La Unión, Tocopilla), lo que sugiere que la emigración desde ellas podría ser una buena alternativa para quienes logran partir, pero sería una trampa territorial de pobreza para quienes se quedan (es decir, para la ciudad) (RODRÍGUEZ; GONZÁLEZ; OJEDA, 2009, p. 86-87).

Cuadro 1 – Categorización de ciudades según migración entre 1982-1997

Expulsoras	Atractivas	Declinantes	Emergentes
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Calama</li> <li>•Osorno</li> <li>•Valdivia</li> <li>•San Atonio</li> <li>•Ovalle</li> <li>•Linares</li> <li>•Lota</li> <li>•La Calera</li> <li>•Tomé</li> <li>•Angol</li> <li>•Vallenar</li> <li>•San Carlos</li> <li>•Cauquenes</li> <li>•Curanilahue</li> <li>•Parral</li> <li>•La Unión</li> <li>•Tocopilla</li> <li>•Victoria</li> <li>•San Javier</li> <li>•Illapel</li> <li>•Mulchén</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Valparaíso</li> <li>•La Serena- Coquimbo</li> <li>•Antofagasta</li> <li>•Iquique</li> <li>•Copiapó</li> <li>•Peñaflor</li> <li>•Colina</li> <li>•Buin</li> <li>•Limache</li> <li>•Paine</li> <li>•La ligua</li> <li>•Lampa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Arica</li> <li>•Punta Arenas</li> <li>•Los Andes</li> <li>•Coihaique</li> <li>•Constitución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Talca</li> <li>•Chillán</li> <li>•Puerto Montt</li> <li>•Curicó</li> <li>•Coronel</li> <li>•Castro</li> <li>•Quillota</li> <li>•Rengo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez, González & Ojeda (2009)

Se observa entonces, que tienden a coincidir las ciudades atractivas con aquellas que ganan más KHC, y las ciudades expulsoras con aquellas que pierden KHC. Este fenómeno incide de manera importante, en la concentración metropolitana del KHC que se abordará a continuación.

### Concentración de KHC en la Región Metropolitana

La OCDE (2009, p. 21) sostiene que: “Santiago tiene la mayoría del capital político, económico e intelectual (lo que) refuerza la concentración económica y genera desequilibrios regionales que persisten y se amplifican”.

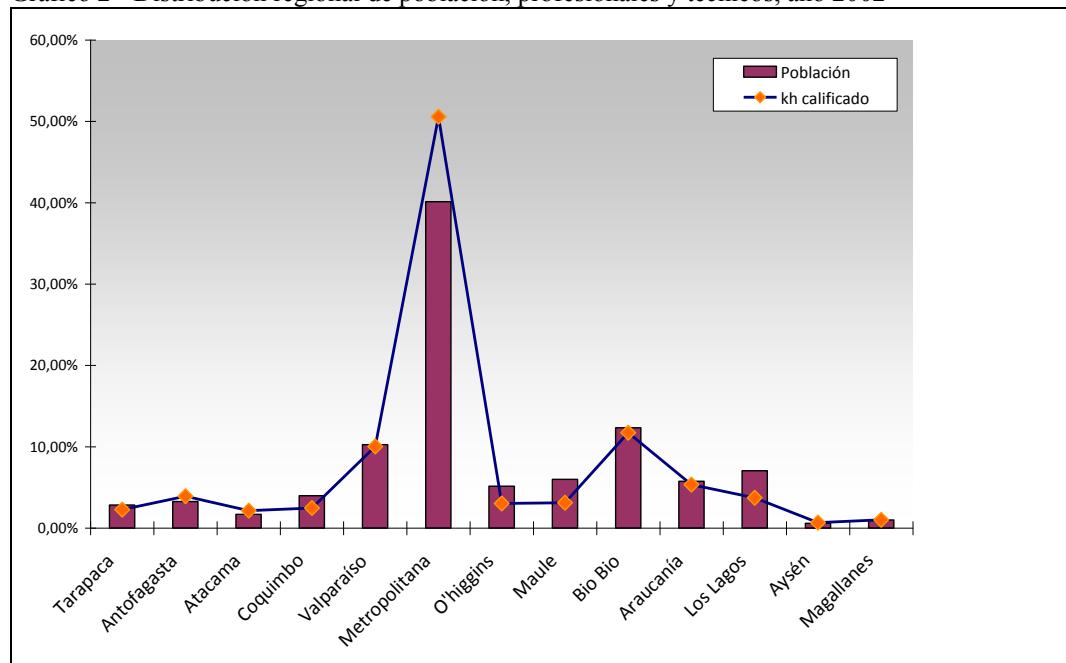
En efecto, ya en el año 2002 se observa que los stocks de KHC se concentran principalmente en aquellos territorios de mayor densidad poblacional, con una desproporcionada concentración en la Región Metropolitana (Gráfico 2, adelante), superando incluso la alta concentración demográfica de esta, limitante que genera una subutilización de la amplia diversidad de potencialidades de desarrollo de las restantes regiones del país.

En efecto, en el año analizado por Brunner & Elacqua (2003), la RM representan un 40,13% de la población nacional, pero concentra un 50,56% del KHC (técnicos y profesionales) del total país, en contraste con las regiones del Maule (6% de población

nacional, y 3% de KHC del país), de O'Higgins (5,15% de población nacional y 3,02% de KHC del país), de Los Lagos (7,05% de población nacional y 3,72% de KHC del país).

La importancia de esta extrema disparidad se refuerza con lo señalado por la OCDE (2009, p. 58): “[...] el proceso de alcanzar a las naciones desarrolladas no está siendo un proceso uniforme, lo cual lleva a desequilibrios y polarización entre las regiones. Las inequidades territoriales en PIB per cápita son sustancialmente mayores en Chile que en la mayoría de los países de la OCDE”.

Gráfico 2 - Distribución regional de población, profesionales y técnicos, año 2002



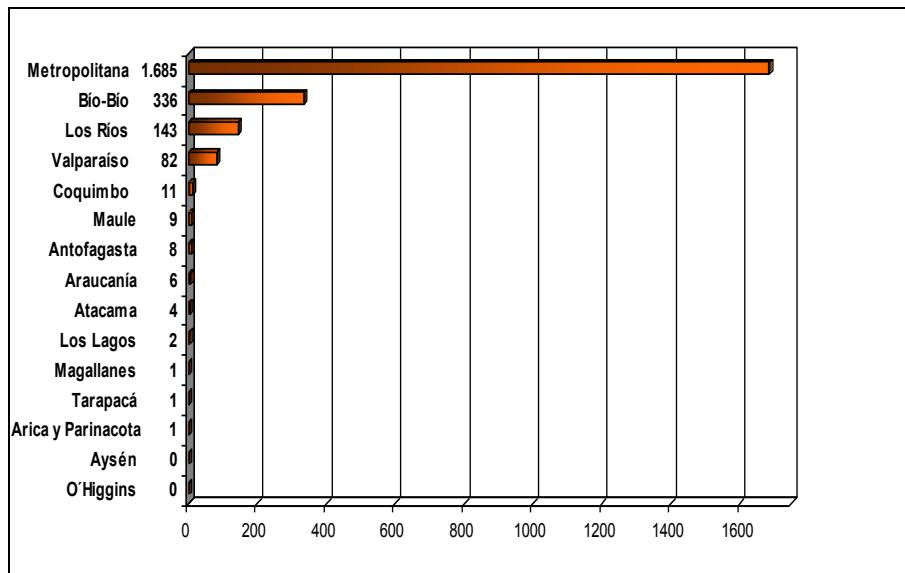
Fuente: Elaboración propia en base a Brunner & Elacqua (2003)

## ¿HAN CONTRIBUIDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA DESCONCENTRACIÓN DEL CAPITAL HUMANO CALIFICADO EN CHILE?

### Políticas públicas de formación de capital humano calificado han contribuido a su concentración

Un elemento que ha influido en la concentración de los stocks de KHC en la Región Metropolitana, es el hecho que la práctica observable en los fondos públicos dirigidos a becas de postgrado (CONICYT, Becas Chile) hasta la fecha no han considerado incentivos y una difusión suficientemente eficaces para postulantes calificados de regiones, acentuando aún más la concentración de KHC en la Región Metropolitana.

Gráfico 3. Entrega de becas postgrado CONICYT desde 1991 a 2007



Fuente: IDER-UFRO en base a datos CONICYT

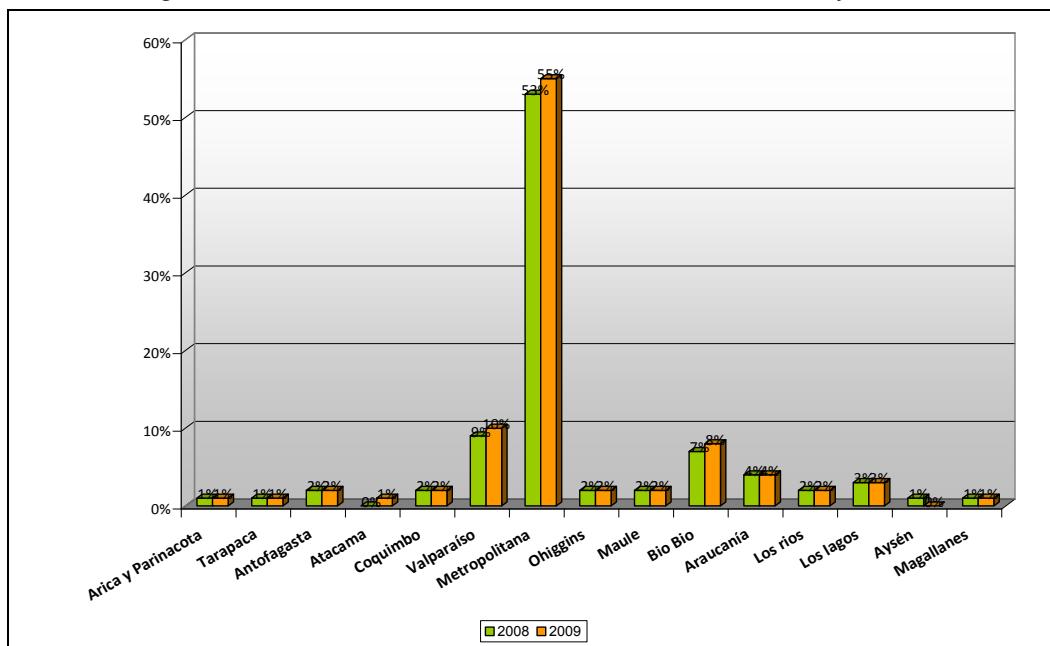
Este gráfico muestra que durante un período de 16 años (1991-2007) la entrega de becas por parte del Estado no ha contribuido a la desconcentración del KHC del país, sino que refuerza su tendencia centralizadora. Obsérvese además, que hay dos regiones (O'Higgins y Aysén) que durante más de 15 años no recibieron ni una sola beca de postgrado del Estado de Chile, a través de CONICYT, en circunstancias que, por ejemplo, Aysén tiene un tamaño geográfico análogo a Dinamarca, Holanda y Bélgica juntas<sup>3</sup>.

Se suponía que la creación de Becas Chile, con su correspondiente aumento de recursos, crearía los incentivos y procedimientos de difusión necesarios para corregir la distribución histórica de concentración metropolitana. Sin embargo, como se muestra en el siguiente gráfico, los resultados de los dos primeros años de entrega de Becas Chile dan cuenta de que no hay cambio de la anterior política y práctica (con más recursos, más de lo mismo), desaprovechándose la oportunidad de iniciar, a través del fondo de becas, una gradual corrección de la señalada concentración de KHC en la Región Metropolitana.

---

<sup>3</sup> Dato entregado por el Dr. Heinrich Von Baer.

Gráfico 4 - Región de residencia de seleccionados de Becas Chile, años 2008 y 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de becas chile

Todo lo anterior corrobora que Chile no dispone de una política pública orientada a revertir las inequidades territoriales en general, y en específico las de KHC.

### Instrumentos creados, no difundidos, caen en desuso

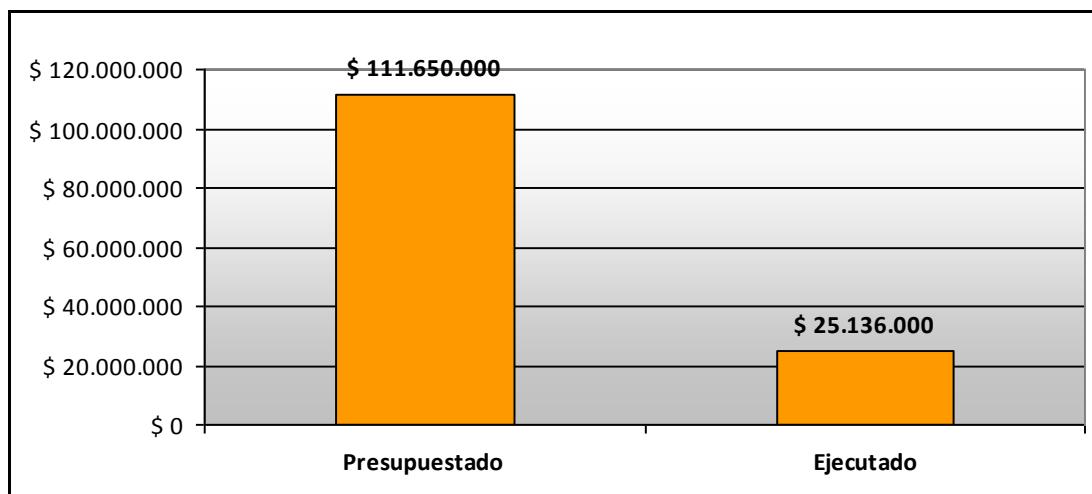
Existen programas que podrían haber producido algún aporte en la dirección deseada, pero que debido a la falta de un financiamiento suficiente y a una inexistente difusión, han pasado prácticamente desapercibidos y están en severo riesgo de caer en completo desuso. Este es el caso de la ley 20.330, que beneficia con un importante descuento a los deudores del crédito solidario para estudios universitarios y del crédito con aval del Estado, que opten por trabajar y residir en comunas vulnerables. Sin embargo, al no ser difundidos los beneficios de este instrumento, no ha sido conocido ni utilizado por la gran mayoría de los potenciales beneficiarios.

En efecto, la ley de presupuesto del año 2010<sup>4</sup> proponía una glosa de \$111.650.000, que consideraba “[...] un máximo de 186 beneficiarios para 2010. La distribución por región se establecerá a través de un decreto supremo expedido por el Ministerio de Interior, visado por el Ministerio de Hacienda, en el mes de Diciembre de 2009 de conformidad a lo establecido en el art. 5º de la Ley N° 20.330”<sup>5</sup>. Sin embargo, el informe emitido por la Tesorería General de la República constata que se gastaron por concepto de esta ley, un total de \$25.136.000; es decir solo un 22,5% de lo presupuestado.

<sup>4</sup> Partida 50, capítulo 01, programa 02.

<sup>5</sup> Glosa 07.

Gráfico - Ejecución presupuestaria 2010 de Ley 20.330



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tesorería general de la República

Estos datos demuestran que solo 41 personas (de un cupo total inicial de 186) hicieron uso del beneficio. Aun más, en el informe financiero de la Dirección de Presupuesto (Boletín n° 4.237-04), se señala expresamente: “Se estima que durante el primer año de vigencia de este proyecto de ley, año 2009, el costo fiscal asociado será de \$110 millones, llegando a su estado de régimen en tres años con un costo fiscal anual de \$650 millones, beneficiando a 1.000 profesionales o técnicos jóvenes”.

Este hecho insólito, en este caso uno de tanto interés estratégico para una mejor distribución territorial de KHC, es una clara señal de alerta para la necesidad de anteceder y acompañar a nuevos instrumentos de fomento con una eficaz campaña comunicacional.

## PODEMOS APRENDER DE OTROS: EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA

Lo anteriormente expuesto, pone de manifiesto la carencia de políticas de fortalecimiento del KHC de regiones y comunas de Chile.

El país debiera generar políticas públicas orientadas en este sentido, y para ello será de mucha utilidad desarrollar una revisión de la experiencia internacional comparada en este ámbito. En efecto, una vez hecha dicha revisión, es posible constatar que diversos países y Estados implementan políticas públicas orientadas a incentivar tanto la atracción como la retención de KHC en sus territorios menos desarrollados.

El hecho de que esta sea una práctica extendida en otros Estados, constituye un valioso antecedente para considerar la formulación y puesta en práctica de una política de Estado de esta naturaleza en Chile. En efecto, refiriéndose a la atracción de KHC “fugado” de los territorios menos desarrollados, Rodríguez (2003, p. 30) plantea que “[...] para que la fuga de

cerebros o *brain drain* solo sea circulación de cerebros o *brain circulation*, es necesario diseñar políticas de retorno”.

Además, cabe destacar que este tipo de incentivos constituyen una vía importante para el desarrollo de un ambiente propicio para la descentralización. Así lo plantean Waissbluth y Arredondo (2011, p. 20), aseverando que “[...] los incentivos para formar, atraer y retener capital humano altamente calificado en las regiones - con un fuerte gradiente de incentivos a favor de las regiones más extremas - es la precondition esencial (para la descentralización)”.

A continuación se presentan las experiencias encontradas en diversos países, para posteriormente analizarlas en su conjunto.

### **América del Norte: Canadá, Ohio, Milwaukee**

#### **Canadá**

El documento titulado “*A new magnetic north: How Canada can attract and retain young talent*” (Un nuevo norte magnético: cómo puede Canadá atraer y retener talento joven), elaborado por la organización “Canadá 25”, identifica una serie de iniciativas enfocadas en personas jóvenes que puedan generar una cultura de la innovación en Canadá, para lo cual ha implementado las siguientes estrategias generales:

- Beca del Primer Ministro. Beca a 30 jóvenes canadienses cada año que se hayan destacado por hacer innovaciones de alta relevancia para el país, y les otorga financiamiento para seguir desarrollando sus innovaciones;
- La competencia nacional de negocios “*if I were CEO*” (si yo fuera gerente), que permite concursar quien hace el mejor negocio, recibiendo asesoría y posible apoyo económico;
- Programa de internado en políticas de salud. Permite a médicos canadienses que cursan estudios de postgrado, hacer un internado en análisis y elaboración de políticas de salud financiado y asesorado por un experto;
- El centro de voluntariado de excelencia. Permite enlazar distintos institutos de investigación canadienses, y crear una certificación común para el sector de la administración del voluntariado, con miras a una promoción de la innovación social.

## Ohio

La estrategia de atracción y retención de capital humano del Estado de Ohio, en Estados Unidos, es parte de una estrategia mayor, que busca posicionar a Ohio como una ciudad competitiva en el entorno norteamericano. Esta estrategia mayor, contempla los siguientes lineamientos:

- Share the Ohio Story* (Comparte la historia de Ohio);
- Strengthen our Strengths* (Fortalece nuestras fortalezas);
- Cultivate Top Talent* (Cultiva talentos top);
- Invest in our Regional Assets* (Invierte en nuestros activos regionales);
- Focus on our Customers* (Enfocate en nuestros clientes).

En el punto 3 (*Cultivate Top Talent*), se plantean tres estrategias claves para lograr fortalecer el KHC de Ohio, cada una con sus correspondientes proyectos:

- a) retener y atraer talentos “top”;
  - b) proveer soluciones de formación personalizada a las empresas de Ohio;
  - c) crear una fuerza de trabajo impulsada por la demanda y un sistema de talentos.
- 
- a) Retener y atraer talentos top.

Ohio means home (“Ohio significa hogar”). Esta medida consiste en una campaña comunicacional enfocada en los actuales residentes de Ohio (retención) y en aquellas personas que otrora eran de Ohio pero que han emigrado y residen actualmente en otros lugares. Considera la elaboración de una página web ([www.ohiomeanshome.com](http://www.ohiomeanshome.com)) que contiene las siguientes secciones:

- Ohio significa trabajos: permite buscar trabajos tanto privados como públicos en Ohio;
- Ohio significa negocios: permite a los emprendedores y empresarios, obtener información relevante para la instalación de negocios en Ohio;
- Ohio significa vecindario: permite obtener a quienes desean emigrar hacia Ohio, información relativa a la vida allí (Cultural, educación, vivienda, etc.);
- Ohio significa diversión: permite conectarse con el turismo;
- Ozone: permite conectarse online con otros interesados en Ohio;

- Red de jóvenes talentos de Ohio: Consiste en una red organizada desde el aparato público local, que permite retener a los talentos jóvenes locales, haciéndoles saber de nuevos empleos en la zona, a través de redes con organizaciones juveniles;
- Centro para la excelencia de la fuerza de trabajo de Ohio: Centro de investigación que detecta y promueve las buenas prácticas en desarrollo de la fuerza de trabajo local, además de apoyar las políticas económicas de largo plazo;
- Creación de un grupo de trabajo sobre atracción de talentos jóvenes, que asesora al gobernador.

b) Proveer soluciones de formación personalizada a las empresas de Ohio

- Garantía de la fuerza de trabajo de Ohio: El gobierno local asume una lógica de socio de las empresas locales, y ofrece capacitaciones a medida, además de servicio de “atracción de talentos jóvenes” según las necesidades de la empresa;
- Alerta de destrezas disponibles: Los departamentos de servicios para la familia y el trabajo implementan un programa que detecta cuándo trabajadores con KHC han perdido su trabajo o están prontos a perderlo, y los conecta con empresas que requieren de sus servicios. (retención).

c) Crear una fuerza de trabajo impulsada por la demanda y un sistema de talentos

Desarrollo de la cooperación educativa e internados: Plantea que aquellos jóvenes que participan de internados en empresas locales durante sus estudios universitarios, tienen más probabilidades de optar por vivir en Ohio. Por eso, esta iniciativa promueve un sistema universitario local con énfasis en la relación con las empresas, a través de internados y proyectos de cooperación.

## Milwaukee

Milwaukee presenta un programa denominado “*Fuel Milwaukee*” (el combustible de Milwaukee), el cual gira en torno a tres objetivos: mejorar la imagen de Milwaukee y la región; aumentar la participación de la comunidad; y aumentar el número actual de empleadores.

El programa consiste básicamente en una oficina de intermediación laboral que hace de nexo entre el KHC (tanto interno como externo) y las empresas locales. En este sentido, ganan tanto los que buscan trabajo, como las empresas que buscan trabajadores calificados, que obtienen este servicio de selección de forma gratuita.

Para hacer uso del programa, las personas (que buscan empleo, y que ofrecen empleo) deben inscribirse en el programa (actualmente tienen más de 6000 personas y 55 empresas inscritas), pudiendo acceder a los siguientes beneficios:

- a) asistir a eventos “FUEL”, en los que se conoce a otros profesionales y empresas de la red;
- b) Crear un perfil online, con el que se puede interactuar con otros miembros de la red;
- c) Leer el "the fuel connector", un boletín que pone al día a los miembros de la red, respecto de las ofertas de trabajo locales, y otras temáticas relevantes.

Las empresas por su parte, tienen acceso al servicio de reclutamiento de recurso humano, atracción y retención de este, oportunidad de publicitarse en los eventos fuel, y en la web de fuel. La campaña comunicacional se operacionaliza mediante la web [www.choosemilwaukee.com](http://www.choosemilwaukee.com), e incluye las siguientes secciones:

- a) abierto para negocios (toda la información relevante para instalarse con nuevas empresas en Milwaukee);
- b) Estadística regional;
- c) Búsqueda de sitios y construcciones (permite encontrar lugares específicos en la región);
- d) Historias de éxito en Milwaukee;
- e) Vivir y trabajar aquí (información de servicios de salud, educación, renta, impuestos, recreación, iglesias, clima, transporte, redes, etc.).

## **Europa: Escocia, Países Bajos, Barcelona, Unión Europea**

### **Escocia**

Actualmente en Escocia, debido a un descenso de la economía y fuga de talentos hacia Inglaterra, se está implementando una política de atracción y retención de talentos, que tiene dos grandes elementos:

- a) Una campaña comunicacional vía web, que posiciona a Escocia como un lugar interesante para el KHC. ([www.scotlandistheplace.com](http://www.scotlandistheplace.com)), que se centra en: percepción de la calidad de vida; bajos costos de vida en relación con Inglaterra; un buen sistema educacional y de cuidado infantil; mejor atención en el sistema público (ej: Salud);
- b) Un programa de apoyo a personas con KHC que desean radicarse en Escocia, a través de la entrega de información relevante: empleo, entorno para emprender, vida en Escocia, impuestos, vivienda, educación, etc.

Estos programas no significan gastos muy altos, pero requieren de coordinación interinstitucional al interior del gobierno escocés.

## Países Bajos

En los Países Bajos existe un programa de retención de talentos llamado “*Fast Forward Programme*”, que otorga entrenamiento a jóvenes profesionales talentosos durante dos años, divididos en tres períodos de 8 meses, en los cuales los jóvenes participantes deben realizar un internado en una empresa local, mientras paralelamente tienen un asesor universitario que les acompaña en el proceso. La finalidad del programa es lograr que los jóvenes talentosos sean reconocidos como tales por las empresas locales, y retenerlos en los Países Bajos. Para el año 2003, han pasado por este programa 98 jóvenes, de los cuales un 95% sigue en los Países Bajos.

## España - País Vasco, Barcelona, Cataluña

En el País Vasco existe un programa estatal de atracción de KHC ([www.bizkaiaxede.org](http://www.bizkaiaxede.org)) que realiza una convocatoria a talentos (nativos residentes en el extranjero, y extranjeros) para integrarse a empresas y/o centros académicos locales, financiados por fondos públicos.

La lógica de este programa es que la presencia de estos profesionales y/o científicos altamente calificados en centros académicos y empresas locales, generará efectos multiplicadores en la medida que los conocimientos de este KHC se propagan a quienes trabajan directamente con ellos. Sin embargo, no han estado libres de críticas. El 16 de Marzo del presente año, José del Moral publica un artículo titulado “Para atraer talento, ¿subvenciones o ecosistema?”<sup>6</sup>, en el que aborda el debate respecto del real impacto que estos programas por sí solos pueden tener en el largo plazo:

Lo que no tengo tan claro es que la vía de la subvención, tan recurrida en nuestra tierra, sea la mejor, por las siguientes razones:

-Es pan para hoy y hambre para mañana. Terminada la subvención, dos años después, es muy probable que la persona se mude a otro sitio donde le pagan más. ¿Habrá contagiado su conocimiento en ese periodo de tiempo? Si ese es el objetivo, quizás haya otras fórmulas más baratas;

-Conseguir que un profesional se quede en un determinado lugar no depende solo del sueldo. Para que creen vínculos con Bizkaia, hay que trabajar en la creación de un auténtico ecosistema en el que los profesionales se sientan a gusto. Desarrollar una sociedad multicultural, incrementar el desarrollo de startups o fomentar el intercambio de conocimiento, son medidas más estructurales que pueden dar frutos a largo plazo;

-Supone una discriminación para los profesionales de calidad que se han quedado en Bizkaia y no se han mudado a otros sitios” (DEL MORAL, 2011).

Estas críticas cobran sentido considerando que este tipo de programas tienen un costo más alto que otros. Por ejemplo, en cinco años, el programa del País Vasco logró atraer a 71

---

<sup>6</sup> Conf.: <http://cybereuskadi.com/atraer-talento>.

profesionales altamente calificados, a un costo de 3,3 millones de Euros. En este sentido, el aprendizaje para el caso chileno, aconseja evaluar el costo/beneficio de las eventuales medidas a impulsar para atraer y retener KHC disponible para el desarrollo de las comunas y regiones del país.

Por su parte, en Barcelona existen diversos servicios estatales que promueven tanto la atracción como la retención de talento en su territorio. Estos servicios se enmarcan dentro del Programa “Barcelona Activa”, el cual se define como un “soporte a las personas emprendedoras, la innovación, la mejora profesional y la creación de empleo”. La web es <http://www.barcelonactiva.cat>.

En la línea de Capital Humano, presenta el subprograma Porta 22 (<http://w27.bcn.cat/porta22/cat/>), que “[...] pone al alcance de la ciudadanía un espacio de libre acceso para encontrar trabajo, orientar el futuro profesional, y evolucionar en el mundo laboral”. Su fin es orientar las búsquedas de trabajo hacia las áreas económicas emergentes en Barcelona. Esto lo hace a través de contenido web multimedia que ofrece información sobre diversos perfiles de trabajo adecuados a las necesidades de Barcelona, capacitación, medios para encontrar empleo, además de actividades presenciales tales como talleres, seminarios, mesas redondas, debates y conferencias centradas en el desarrollo profesional de sus participantes.

Barcelona Activa también promueve la inmigración de talentos (<http://doitinbcn.barcelonactiva.cat>), ya sea investigadores, estudiantes de postgrado, emprendedores y trabajadores calificados, ofreciendo información detallada útil para estos distintos perfiles de inmigrantes.

Otro servicio que facilita la inmigración de talento calificado, es la web de la “Fundación Catalana per a la Recerca i la Innovació” (FCRI) ([http://www.fcri.cat/serveis\\_es.html](http://www.fcri.cat/serveis_es.html)), que ofrece los siguientes servicios a investigadores interesados en residir en Barcelona:

- La guía del Investigador: Manual práctico gratuito para informar a los investigadores de todos los procedimientos necesarios para la migración hacia Barcelona;
- Bolsa de trabajo I+D+i: Bolsa de trabajo especializada en KHC, especialmente en el sector de I+D+i;
- Información de I+D+i: Ofrece información sobre convocatorias (financiamiento de investigaciones, formación en investigación, etc.), recursos útiles para investigadores, noticias sobre investigación en Barcelona, y la agenda de las principales actividades del ámbito.

## Unión Europea<sup>7</sup>

La Unión Europea ha creado una serie de fondos para el desarrollo y potenciación de las regiones más atrasadas, en busca de procesos de convergencia entre las economías regionales. El fondo más relevante para los fines del presente estudio, es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el cual es considerado como “el instrumento más ligado al intento de corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la UE. Participa en el financiamiento de infraestructura, no solo de transporte y telecomunicaciones, sino también ambiental, educativa, sanitario o cultural, y de suministro de energía; en inversiones productivas que permitan la creación de puestos de trabajo duraderos; en medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de la pequeña y mediana empresa (PyME); en la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, y en la difusión de la sociedad de la información” (CABO MAYORAL, 2010).

Este fondo se distribuye teniendo en consideración los siguientes criterios rectores:

- Flexibilidad o adaptabilidad a las características diferenciadas de las regiones: “Los Fondos Estructurales no actúan por igual en todos los territorios o regiones europeas; por el contrario, privilegian su presencia allí donde haya mayores carencias estructurales”.
- Esta forma de actuar dio lugar a una tipificación regional con tres clases diferenciadas de regiones beneficiarias de los fondos:
  - Regiones menos desarrolladas: a estas regiones se destina el mayor volumen de ayudas de la Política Estructural;
  - regiones o zonas industriales en declive: se caracterizan por adolecer de graves crisis y problemas de reconversión industrial;
  - Zonas rurales en situación de retraso económico y con necesidad de ajuste estructural;
  - Otras regiones: Se han diseñado además programas ad hoc para regiones ultraperiféricas, regiones transfronterizas o regiones con una densidad de población muy baja.
- Principios de subsidiariedad y administración descentralizada: “[...] siendo las administraciones de los distintos Estados miembros las responsables de aplicar los fondos, y por tanto de garantizar su buen uso, eficacia y eficiencia, no obstante, esta gestión descentralizada debe enmarcarse en una serie de prioridades políticas fijadas por la Comisión Europea” “los Fondos Estructurales deben concentrarse en las prioridades de la UE fijadas en la Agenda Renovada de Lisboa, que apuesta por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano como elementos que permiten mejorar la competitividad, aumentar el potencial de crecimiento y garantizar la creación de empleo” (CABO MAYORAL, 2010).

---

<sup>7</sup> Todo esta sección está elaborada en base a Cabo Mayoral (2010).

- Principio de adicionalidad (o cofinanciamiento): “los Fondos Estructurales se aplican como subvenciones en un régimen de cofinanciamiento, lo cual quiere decir que los proyectos seleccionados reciben un financiamiento mixto (nacional y comunitario a la vez). Los fondos pueden proporcionar entre un 50% y un 85% del financiamiento total según el tipo de región [...]”
- Principio de partenariado (o cooperación o asociación): “Se trata de que en todas las fases —negociación de prioridades, diseño de programas, seguimiento y evaluación de resultados— se produzca una verdadera participación y una estrecha colaboración entre la Comisión Europea, el Estado miembro y las autoridades competentes a escala nacional, regional o local designadas. También se exige la participación de los interlocutores económicos y sociales más representativos (empresarios y sindicatos), de los organismos responsables de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las autoridades ambientales que han de verificar la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo diseñada y plasmada en los programas”
- Monitoreo constante de los resultados para el perfeccionamiento y promoción de la excelencia: “se otorga importancia a los procesos de seguimiento permanente y de evaluación continua y final de los resultados, en un intento por establecer la relación entre ayuda aplicada y logros alcanzados. Lo mismo ocurre con respecto a la política de publicidad sobre las ayudas y divulgación de las mejores prácticas, con lo cual se busca identificar elementos ejemplarizantes que puedan ser emulados por otros territorios para la solución de problemáticas similares.”

En el caso de España, los resultados de este fondo de convergencia de la UE han sido importantes:

En efecto, España converge con Europa y en 10 años (ha ganado) 10 puntos porcentuales de renta per cápita con respecto a la media de los países de la UE. De esos 10 puntos, 3,5 cabe atribuirlos a las ayudas estructurales... Resulta por tanto evidente que una transferencia de recursos de semejante magnitud ha tenido efectos importantes sobre la economía española y la de sus regiones, efectos que por lo general se consideran beneficiosos [...]. En cada año del período 1989–93, el PIB de España ha sido, en promedio, un 1,75% más elevado de lo que hubiera sido en ausencia de las ayudas europeas (CABO MAYORAL, 2010, p. 265).

## Israel

Israel presenta una serie de programas estatales orientados tanto a la atracción internacional de talentos, como a su retención y su colocación en territorios atrasados, con miras a potenciar su desarrollo.

- Programa para el desarrollo del capital humano para la industria: El Estado ofrece a empresas locales, capacitación según las necesidades de éstas a sus empleados. Las empresas se comprometen a recontratar a al menos el 50%;

- Web para la promoción de la inversión en Israel: Web estatal que busca atraer inversiones (no solo en dinero). Incluye información sobre el “clima para los negocios”, la fuerza de trabajo local, la batería de beneficios e incentivos a la inversión impulsados por el Estado, información relevante para inversionistas (calidad de vida en Israel, cómo comenzar un negocio, salarios, impuestos, visas, etc.), información específica por áreas de negocios, e historias de éxito;
- Sistema de incentivos y beneficios a la inversión: Se materializa a través de: a) subvenciones y b) descuentos en impuestos (se priorizan ciertos territorios de interés nacional, clasificándolos en tres grupos de menor a mayor prioridad);
- Subvenciones: El Estado Israelí costea un porcentaje de la inversión a realizar, que varía según el territorio en que se realiza;
- Descuentos en impuestos: 10 años libres de impuestos para inversiones en áreas y territorios priorizados, 6 años en territorios medianamente priorizados, y 2 años libres de impuestos más cinco años de beneficios tributarios en el resto de Israel;
- Sistema de incentivos en i+d: Contempla un fondo de apoyo para la inversión en i+d por parte de empresas locales, que financia hasta un 50% de la inversión, monto que, si la inversión es exitosa, deberá ser devuelto al Estado vía impuestos. Además, se apoyan las inversiones realizadas en alianzas binacionales (Israel y otro país), que incluyen financiamiento de un 50% de la inversión si se trata de empresas, y en caso de universidades, un 100%. Se crea un centro de proyectos, que identifica potenciales socios de Israel, y orienta las inversiones a zonas prioritarias. En cuanto a apoyo a empresas locales, existen incubadoras de negocios para el área tecnológica, con subvenciones de hasta el 85%, subvenciones para emprendimientos individuales, subvenciones para investigación académica aplicada (biotecnología, nanotecnología);
- Programa magneto: Apoya hasta un 66% de la inversión, a investigaciones en tecnologías precompetitivas y/o genéricas. (otros programas incluyen apoyo a la transferencia de estos conocimientos hacia la industria);
- Subsidio a la contratación de inmigrantes: Empresas públicas y privadas, y universidades pueden optar a subvenciones al contratar a inmigrantes con masters o doctorados, o israelitas que cursaron estudios de postgrado en el extranjero y han retorna do al país hace menos de un año;
- Incubadoras Start Up: Programa que asiste a emprendedores para convertir sus ideas en productos comerciales exportables, mediante asistencia técnica de dos años;
- Subsidio a la contratación: Busca disminuir el desempleo en zonas periféricas de Israel, en rubros específicos. Subsidia parte de los salarios de nuevos empleados, fijando un salario mínimo, cantidad mínima de trabajadores a contratar, y por un plazo mínimo de tiempo.

## América Latina: Argentina, Ecuador, Honduras

### Argentina

El Estado Argentino ha implementado una guía para nacionales que estando en el extranjero principalmente por motivos de estudios, desean retornar al país. Es un documento que ofrece información relevante sobre los trámites necesarios para el retorno, validación de títulos y grados obtenidos en el extranjero, y certificaciones de seguridad social, si es que se ha trabajado en el extranjero.

Otra iniciativa muy interesante, es el Programa “Raíces”<sup>8</sup> del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, cuyo propósito es

[...] fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, así como de acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina. Pretende ser un ámbito abierto a las inquietudes e iniciativas de los investigadores argentinos residentes en el país y en el exterior, mediante la implementación de políticas de retención, de promoción del retorno y de vinculación

Este programa forma parte de una política de Estado, sustentada en la Ley 26.421, a partir del año 2010.

Los componentes del Programa son:

- PICT RAÍCES: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica que incluyan en el Grupo Responsable un miembro del Programa Raíces. Los proyectos presentados en esta categoría están orientados a promover el vínculo entre un grupo de investigación residente en el país y uno o más miembros del Programa RAICES, con el objeto de desarrollar en forma conjunta un proyecto de investigación en una institución de Argentina;
- Oferta Profesional altamente calificada: Difusión de antecedentes profesionales de científicos e investigadores en el exterior que decidan reincorporarse en el medio profesional argentino, en una base de datos de búsquedas de profesionales de alta calificación, que se difunde en todo el sector científico, tecnológico y empresarial;
- Sub-programa Subsidios de Retorno: Facilita la instalación en el país de investigadores argentinos residentes en el extranjero, que tengan una oferta de trabajo en una institución pública o privada en la Argentina. Este subsidio se complementa con las becas de reincorporación del CONICET;

---

<sup>8</sup> Conf.: [www.raices.mincyt.gov.ar](http://www.raices.mincyt.gov.ar).

- Sub-Programa Dr. César Milstein: Promueve la vinculación de los investigadores argentinos residentes en el exterior con el medio científico y tecnológico local. Financia estadías de no menos de un mes y no más de cuatro meses, para aquellos investigadores que quieran pasar parte de su año sabático en el país;
- Vínculo informativo: Difusión de información que pueda resultar de interés para los científicos e investigadores en el exterior, así como posibilidades laborales en el medio científico tecnológico argentino.

Además, el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), presenta el Programa de Inserción Laboral de Doctores (PILD), el cual busca contribuir a la inserción de quienes se han formado a nivel doctoral, articulando acciones con el sector productivo e industrial, las universidades nacionales y la administración pública nacional. Las empresas que deseen buscar financiamiento público para las contrataciones, pueden recibirlo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, específicamente del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el que financia la incorporación de profesionales altamente calificados con título de doctor al sector productivo de manera permanente.

El FONTAR ofrece Aportes No Reembolsables (ANR) para cubrir parte de los gastos salariales del personal contratado por empresas para integrar o crear departamentos de I+D+i o para desempeñar otras funciones necesarias para la empresa que justifiquen la inserción. El apoyo es decreciente en el tiempo y se mantendrá hasta tres años. Primer año: hasta U\$S 2.000 por pago, siempre que este monto no supere el 80% del costo laboral de la empresa. Segundo año: hasta U\$S 1.500 por pago, siempre que este monto no supere el 60% del costo laboral de la empresa. Tercer año: hasta U\$S 1.000 por pago, siempre que este monto no supere el 40% del costo laboral de la empresa.

Desde el año 2003 al 2010, el programa “repatrió” a más de 600 profesionales y científicos argentinos.

## Ecuador

En Ecuador el Estado ha implementado un Sistema de promoción y apoyo del talento humano ecuatoriano en el exterior: programa creado por la Subsecretaría Nacional del Migrante (SENAMI), que va en apoyo a estudiantes y/o profesionales ecuatorianos en el exterior, con pregrado y/o postgrado, a través de los siguientes cuatro ejes:

- Facilitación de la homologación y reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior;
- Creación de redes: Red de técnicos ecuatorianos en el exterior (REDTEC), Red de asociaciones de estudiantes universitarios como medio para promocionar la comunidad académica ecuatoriana en el exterior (REDAUNI), red de científicos ecuatorianos en el exterior (REDCIEN), red de artesanos ecuatorianos en el exterior (REDART);

- Programa de transferencia de conocimientos a nivel físico y virtual de ecuatorianos en el extranjero a Ecuador;
- Reinserción laboral a través de una bolsa de trabajo y un sistema de incentivos profesionales para el retorno físico de profesionales altamente calificados.

El programa cuenta con una web informativa para los ecuatorianos residentes en el extranjero: <http://www.migranteecuatoriano.gov.ec>.

## Honduras

“Honduras regional” es parte de un programa mayor llamado “Honduras compite” ([www.hondurascompite.com](http://www.hondurascompite.com)). Honduras regional busca mejorar la competitividad de cuatro regiones piloto del país (Copán, Choluteca, Comayagua, Ojojona), a través de: 1) el desarrollo de planes de competitividad local y desarrollo económico; 2) realización de estudios de infraestructura local que permitan priorizar las inversiones públicas; 3) mejoramiento del clima de negocios local, agilizando trámites para la formación de empresas y capacitando a empresas locales para el mejoramiento del clima de trabajo.

Además, se contemplan actividades tales como: Instalación de centros de innovación tecnológica en regiones, fortalecimiento de las habilidades de la fuerza laboral, aplicación de un sistema nacional de calidad en hoteles, restaurantes y servicios turísticos. Lo que se busca con este programa es retener y atraer profesionales calificados, mejorando la competitividad y el clima laboral y de negocios en regiones de Honduras.

## **CONSIDERACIONES FINALES: POLÍTICAS PÚBLICAS EN KHC, ELEMENTOS COMUNES ENTRE PAÍSES**

De las experiencias revisadas, lo primero que salta a la vista es que la necesidad de generar convergencia entre territorios es considerado un imperativo, especialmente en el caso de la Unión Europea, cuyo sistema de potenciación de las regiones puede resultar paradigmático para el caso chileno.

No obstante, no solo encontramos referentes en Europa, sino también al interior de América Latina, como es el caso de Honduras con su programa “Honduras regional”, que busca promover el desarrollo de las regiones más atrasadas, apuntando así a dinamizar los entornos locales, de tal manera que se constituyan en territorios atractivos para el KHC.

Chile debe potenciar a sus regiones, y una forma de hacerlo es reforzando aquellos aspectos de estas, que son por si mismos atractivos, pero se encuentran debilitados o son desconocidos. Uno de estos factores puede ser por ejemplo, la calidad de vida superior que

ofrecen las regiones, respecto de Santiago. Al respecto, De la Cruz (2010, p. 57) plantea que “[...] la competencia entre las ciudades de los países más desarrollados para atraer la inversión se concentra en la calidad de vida que ofrecen como resultado del conjunto de sus intervenciones públicas”.

Es decir, en los países más desarrollados, el Estado juega un rol activo en la búsqueda de la convergencia territorial, y una forma en que lo hace, es fortaleciendo y visibilizando la calidad de vida que ofrecen sus territorios, como por ejemplo, en el citado caso de Mississauga, Canadá.

A partir del análisis de los instrumentos detectados en la experiencia internacional, destacan las siguientes categorías de instrumentos: difusión, intermediación, subvención a la contratación, potenciación del territorio.

- Difusión: Aquellos instrumentos enfocados en posicionar el territorio a partir de sus ventajas comparativas. Generalmente se operacionaliza en campañas comunicacionales tendientes a atraer y retener KHC.
- Intermediación: Buscan acercar al KHC con empleadores en su territorio. Para ello, implementan sistemas de pasantías en empresas locales, catastros online de personal altamente calificado, entre otros.
- Subvención a la contratación: Instrumentos que buscan incentivar la contratación de KHC en empresas locales, subvencionando dicha contratación, o a través del ofrecimiento de exenciones tributarias.
- Potenciación del territorio: Instrumentos que se orientan a generar condiciones del entorno local, atractivas para el KHC, como por ejemplo, mejoras en infraestructura y servicios.

Además, cabe destacar que muchos de los programas mencionados realizan de forma simultánea diversas funciones. A saber, las de atracción, retención y formación de KHC. Dichas intersecciones son del todo deseables, ya que permiten neutralizar potenciales focos de conflictos (en el caso de retener y atraer), y conseguir resultados en diversos ámbitos con un mismo programa. Por otro lado, muchos de los programas descritos también trabajan en distintos niveles (local, regional, nacional), también de forma simultánea.

Esto tiene que ver con que la problemática a trabajar no se produce en un solo nivel, ni depende de una sola acción a realizar, por lo que políticas y programas gubernamentales orientados al fortalecimiento del KHC, deberán necesariamente tener una mirada sistémica que aborde el asunto con la complejidad que requiere.

En suma, para el caso chileno, la propuesta del autor dice relación con en primer lugar, integrar a los procesos de diseño de políticas públicas, el factor de la convergencia territorial (a nivel regional y comunal), con miras a distribuir de manera equitativa las oportunidades brindadas por el desarrollo, a los habitantes del país, independientemente del territorio en el que habiten.

Dicha integración del factor convergencia territorial en las políticas públicas, deberá poner especial énfasis en el fortalecimiento de los stocks de KHC en territorios subnacionales; y en este ámbito, las principales conclusiones que pueden extraerse al revisar la experiencia internacional comparada, es que el abordaje del asunto deberá ser sistémico. El KHC local puede fortalecerse: creando, reteniendo y/o atrayendo KHC, mediante al menos cuatro tipos de políticas e instrumentos: difusión, intermediación, subvención a la contratación y potenciación del territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACCINELLI, E.; BRIDA, J.; LONDON, S.; Crecimiento económico y trampas de pobreza: ¿Cuál es el papel del capital humano? **Revista Investigación Económica**. v. 66, n. 261, p. 97-118, 2007.
- BARRO, R.; SALA-i-MARTIN, X. Determinants of economic growth: A cross country empirical study, **NBER Working Paper Series**, n. 5698, Aug. 1996.
- BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, Ago. 2005.
- BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinergético. **Estudios Sociales**, n. 99, 1999.
- BRUNNER, J.; ELACQUA, G. **Informe de capital humano en Chile**. Santiago de Chile: La Araucana, 2003.
- CABO MAYORAL, R. Los fondos estructurales para el desarrollo regional en la Unión Europea. En De la cruz & Pineda (Eds). **La Alternativa local**: descentralización y desarrollo económico. Banco Interamericano para el Desarrollo. Washington, Estados Unidos, p.121-134, 2010.
- CANUDAS, Rocío del Carmen. Estudio econométrico de la influencia del capital humano en el crecimiento de la productividad industrial de México, 1960-1993. **Estudios Económicos de Desarrollo Internacional**. AEEADE, v. 1, n. 2, 2001.
- DE LA CRUZ; PINEDA (Eds). **La Alternativa local**: descentralización y desarrollo económico. Banco Interamericano para el Desarrollo. Washington, Estados Unidos, 2010.
- GIMÉNEZ, G. La dotación de capital humano en América Latina y el Caribe. **Revista de la CEPAL 86**, p. 103-122, Ago, 2005.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Endogenous Innovation in the Theory of Growth. **NBER Working Paper Series**, n. 4257, 1993.

HERNÁNDEZ, H. El gran Concepción: Desarrollo histórico y estructura urbana. Primera parte. Génesis y evolución: de las fundaciones militares a la conurbación industrial. **Informaciones geográficas**, n. 30, p. 47-70, 1983.

INE. **Vigencia del concepto capital humano**: hacia una medición acorde con el advenimiento de la sociedad del conocimiento. Departamento de estudios sociales, subdirección técnica, Santiago de Chile, Nov., 2011.

LLOYD-ELLIS, H.; ROBERTS, J. Twin Engines of Growth. Centre for Research on Economic Fluctuations and Employment. **CREFE Working Paper**, Université du Québec à Montréal, Canadá, n. 118, 2000.

MIDEPLAN; CED. **Distribución del capital humano en Chile**. Santiago, Chile, 2004.

MORENO, J.; RUIZ, P. La educación superior y el desarrollo económico en América Latina. **Serie de estudios y perspectivas no 106**. Sede subregional de la CEPAL en México, 2009.

OCDE. **Estudios territoriales de la OCDE**. Chile, 2009.

RODRÍGUEZ, C. Vio C. Necesidad de Posgraduados en Chile. Consejo Superior de Educación. Estudios de Posgrado. **Perspectivas y desafíos**. Santiago de Chile, p. 21-39, 2003.

RODRIGUEZ, J; GONZÁLEZ, D.; OJEDA, M. Evolución del sistema de ciudades de Chile durante la segunda mitad del siglo XX y de sus flujos de migración en los tres últimos censos: ¿continuidad o cambio? En: HIDALGO, Rodrigo; MATTOS, Carlos de; ARENAS, Federico (Eds). **Chile: del país urbano al país metropolitano**. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2009.

SCHULTZ, T.; PAUL, A. Capital Formation and Education. **Journal of Political Economy** n. 68, p. 571-583, 1960.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollo endógeno: Interacción de las fuerzas que gobiernan los procesos de crecimiento económico. En: **En la frontera del desarrollo endógeno**. Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER), Universidad de la Frontera, Temuco, Chile. 2004.

VERGARA, P. ¿Es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales? **Revista Ciencias Sociales**, Universidad de Viña del Mar, Chile, v. 3, n. 1., Sept. 2004.

WAISSBLUTH, M. Capital Humano e Innovación. En seminario **Innovando en innovación**. Santiago de Chile: Casa Piedra, 4 de Julio, 2008.

WAISSBLUTH, M.; ARREDONDO, C. Descentralización en Chile: una trayectoria posible. **Nota técnica nº 4**. Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2011.

**Artigo recebido em: 01/11/2012**

**Artigo aprovado em: 05/11/2012**