

EVOLUCIÓN, LECCIONES Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL/TERRITORIAL EN CHILE



Instituto Universitario de Análisis Económico y Social
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Plaza de la Victoria, 2. 28802. Alcalá de Henares. Madrid - Telf. (34)918855225 Fax (34)918855211
Correo electrónico de contacto: servilab@uah.es -



El presente trabajo abre una nueva línea de publicaciones del Instituto de Análisis Económico y Social, Servilab, de la Universidad de Alcalá que bajo el rótulo de *Investigaciones* va a acoger en su catálogo monografías sobre algunos de los proyectos del propio Instituto o, en su caso, de otras instituciones o procedencias, que cumplan los requisitos editoriales habitualmente exigidos en estos casos.

Director del trabajo: Tomás Mancha Navarro

Equipo de trabajo:

Daniel Tripodi
Rubén Garrido Yserte
Juan Ramón Cuadrado Roura
Dolores Rufián Lizana
Patricio Aroca

ISBN: 84-690-0871-4

http://www.servilab.org/iaes_sp/investigaciones.htm

PRESENTACIÓN:

La génesis de este trabajo comienza con la convocatoria de un concurso en junio de 2005, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para realizar un estudio sobre **“EVOLUCIÓN, LECCIONES Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL/TERRITORIAL EN CHILE”** al que el **Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB)**, de la Universidad de Alcalá, acudió presentando una propuesta técnica (con arreglo a unos Términos de Referencia) y un equipo de trabajo –del que formaban parte tres prestigiosos conocedores de la realidad económico-social e institucional chilena- que resultó finalmente elegido para su realización a principios del mes de septiembre. Tras la firma del pertinente contrato el trabajo comenzó en octubre con un horizonte temporal de 5 meses y se desarrolló en dos partes bien diferenciadas.

La primera parte, destinada al **análisis de las políticas de desarrollo regional/territorial en Chile**, obligó a la realización de un importante trabajo de campo para poder obtener un diagnóstico previo de la realidad regional chilena, teniendo en cuenta la opiniones de los principales actores intervinientes en los procesos de toma de decisión (MIDEPLAN, Dirección de Presupuestos, SUBDERE, CORFO, Intendentes, etc). La colaboración de SUBDERE resultó clave a la hora de realizar la mayor parte de contactos, al igual que el planteamiento inicial de contar con un equipo de trabajo chileno¹. Todo ello permitió culminar en un Primer Informe donde el análisis FODA final resumía los principales resultados del estudio realizado.

El desarrollo de la segunda parte de este trabajo, se destinó; por un lado, al **análisis de experiencias y buenas prácticas en materia de política regional a nivel internacional** (Segundo Informe); por otro, a la elaboración de un Tercer Informe sobre qué resultados de dicha experiencia internacional eran aprovechables para el caso de Chile de cara a elaborar unas recomendaciones en forma de **sugerencias y lineamientos generales** que ayudasen a mejorar el actual funcionamiento y orientación de las actuaciones de las autoridades chilenas en el ámbito del desarrollo regional/territorial.

Los principales resultados obtenidos se presentaron y discutieron en el taller **“Los principales desafíos del desarrollo regional en Chile”**, celebrado en Santiago el día 7 de marzo de 2006 en la Sala Prebisch de la CEPAL. Tras el mismo y como fruto de posteriores reuniones de trabajo con BID y SUBDERE se planteó la elaboración del presente documento como Informe Final y en la idea de que su lectura permitiera comprender la naturaleza completa del trabajo realizado y sus principales conclusiones. Es decir, que ofreciera una visión lo más completa posible de los problemas y desafíos que los temas regionales plantean en Chile, para al hilo de los mismos ofrecer un conjunto de propuestas de acciones claves para el desarrollo regional chileno en los próximos años.

¹ El planteamiento metodológico del trabajo se hizo bajo el convencimiento de que resultaba imprescindible contar no sólo con colaboradores chilenos, sino también con una presencia permanente del equipo español. De hecho, Daniel Tripodi estuvo durante casi 3 meses en Santiago y se desplazó a varias regiones para recabar *in situ* información. Igualmente, el director Tomás Mancha viajó en varias ocasiones y durante la celebración del taller todos los miembros del equipo estuvieron presentes en el mismo.

El estudio ha sido realizado por el **Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB)**, de la Universidad de Alcalá, y en su desarrollo han intervenido los siguientes profesionales:

Director del Proyecto:

Dr. Tomás Mancha Navarro. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá.

Miembros del equipo de trabajo:

a) Colaboradores en España

Dr. Juan Ramón Cuadrado Roura. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá. Director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB).

Dr. Rubén Garrido Yserte. Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá. Director del Departamento de Economía Aplicada. Director del Área de Estudios Territoriales y Urbanos del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB).

Daniel Tripodi. Consultor Senior. Ingeniero Civil e Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Estudios Avanzados en Economía Aplicada, Universidad de Alcalá.

b) Colaboradores chilenos

Dra. Dolores Rufián Lizana. Consultora Senior. Abogada, Doctora en Derecho, Universidad de Granada (España), con experiencia en la Administración. Consultora profesional en Chile con experiencia en temas de desarrollo regional.

Dr. Patricio Aroca. Profesor Titular de Economía. Universidad Católica del Norte, Antofagasta. Ph.D. en Economía Regional, Universidad de Illinois, Urbana (EE.UU.).

Dr. Víctor Figueroa. Profesor de Economía y Estadística. Universidad Austral, Valdivia. Doctor en Economía Aplicada y Análisis Regional, Universidad de Valladolid (España).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO REGIONAL/TERRITORIAL EN CHILE A LA LUZ DEL DIAGNÓSTICO.....	3
2.1 LAS DIFERENCIAS REGIONALES EN CHILE: ¿EXISTEN Y QUÉ IMPORTANCIA TIENEN?	4
2.1.1 Chile y sus regiones: ¿tienen un comportamiento similar?	4
2.1.2 ¿ Movilidad o persistencia del desempleo ?	6
2.1.3 Los ingresos del trabajo y el crecimiento del producto: ¿ Concentración o dispersión regional?	7
2.1.4 ¿ Convergencia o no convergencia en el crecimiento regional?	10
2.1.5 Desigualdad en Pobreza	12
2.1.6 La situación de las PYMEs en Chile desde la óptica regional	13
2.2 UN INTENTO DE EXPLICACIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN CHILE.....	19
2.2.1 Movilidad Laboral: Migración y Conmutación.....	19
2.2.2 Costo de Vida y Desigualdades Regionales.....	26
2.2.3 Inversión Extranjera Directa.....	27
2.2.4 A modo de conclusiones	28
2.3 EL PAPEL DEL FNDR COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN	29
2.4 LOS PROBLEMAS CLAVES DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL EN CHILE	36
2.4.1 La delimitación de competencias entre los distintos entes y órganos	36
2.4.2 La articulación y desarticulación entre los sectores en el territorio.....	38
2.4.3 La escasez de autonomía de las autoridades subnacionales	42
I. La legitimidad política de los gobiernos subnacionales: la elección de autoridades	42
II. La descentralización fiscal: una asignatura pendiente.....	43
III. La limitada capacidad de las administraciones regionales: insuficientes recursos humanos y estructura uniforme	47
2.5 LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO REGIONAL/TERRITORIAL EN CHILE: UN ANÁLISIS RECAPITULATIVO	48
3. PROPUESTAS DE ACCIONES CLAVES	54
3.1 PLANTEAMIENTO GENERAL	54
3.1.1 Lineamientos de acción en el ámbito económico	55
3.1.2 Lineamientos de acción en el ámbito del capital humano y empleo.....	57
3.1.3 Lineamientos de acción en el ámbito del medioambiente.....	58
3.1.4 Lineamientos de acción en el ámbito político-institucional	58
3.2 CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	59
3.3 CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL.....	60
3.4 EL FNDR: LA POTENCIACIÓN DE SU PAPEL DE ESTÍMULO AL DESARROLLO REGIONAL.....	62
3.5 LA FIGURA DE LAS AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO.....	64
4. LOS PRINCIPALES APORTES DE LAS ACCIONES PROPUESTAS	72

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Crecimiento del PIB y desempleo 1991-2003 (valores nacionales) en tasas anuales de crecimiento.....	5
Figura 2. Crecimiento del PIB y desempleo 1991-2003 (valores regionales) en tasas anuales de crecimiento.....	5
Figura 3. Comparación de la evolución de las tasas y desempleo regionales en Chile (1994-2004)	7
Figura 4. Ingreso por trabajador y Producto per cápita 1992 (RM=100)	8
Figura 5. Ingreso por trabajador versus Producto per cápita 2003 (RM=100)	9
Figura 6. Comparación de la evolución de las tasas de crecimiento regional 1992-2003	10
Figura 7. Convergencia regional en PGB por habitante: 1992-2003.....	11
Figura 8. Convergencia regional en ingreso ocupacional (1992-2003).....	11
Figura 9. Situación de pobreza e indigencia de las regiones chilenas en 2003, en % de población	12
Figura 10. Tasas de creación y destrucción de PYMEs en las regiones chilenas.1996	18
Figura 11. Tasas de creación y destrucción de PYMEs en las regiones chilenas.2000	18
Figura 12. Migración interregional en Chile 1987-1992.....	20
Figura 13. Migración Interregional en Chile 1997-2002.....	21
Figura 14. Conmutación Interregional Chilena 2002	22
Figura 15. Migración Neta interregional en Chile.....	23
Figura 16. Porcentaje Conmutación Neta sobre trabajadores Locales	24
Figura 17. Mapa de la Conmutación Interregional.....	25
Figura 18. “Conmutación desde” y Costo Regional de la Vivienda.....	26
Figura 19. Costo de Vivienda Regional Chilena y Tasa de Conmutación Neta	27
Figura 20. Inversión Extranjera Directa y Conmutación en Chile.....	28
Figura 21. Evolución de la IDR en el período 1990-2005 por Instrumentos, en MM\$ del año 2005	30
Figura 22. Crecimiento real del FNDR en el período 1990-2005	31
Figura 23. Evolución anual del FNDR y de sus Provisiones, en Mm\$ del año 2005	32
Figura 24. Distribución de las provisiones del FNDR (1999-2005).....	33
Figura 25. Distribución regional del FNDR total (1999-2005)	34
Figura 26. Esquema del proceso de toma de decisiones: nivel institucional.....	60
Figura 27. Características que definen una ARD exitosa, sobre la base de la experiencia europea	66
Figura 28. Errores y defectos de los órganos gestores de las ARD, en base a la experiencia europea.....	67
Figura 29. Modelo operativo de una Agencia de Desarrollo Regional.....	70

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Evolución del número de empresas en Chile por tamaños	13
Cuadro 2. Distribución regional de las empresas en Chile. 2003	15
Cuadro 3. Distribución regional de las empresas en Chile. 2003 (en % sobre el total nacional)	16
Cuadro 4. Estructura de las empresas en Chile por regiones. 2003 (en % sobre el total regional)	16
Cuadro 5. Dinámica empresarial en las regiones chilenas (1995-2001)	17
Cuadro 6. Movimientos Interregionales de Fuerza Laboral	21
Cuadro 7. Evolución del peso de la IDR, FNDR total y FNDR distribuido en la Inversión Pública Total (IPT) en %	35
Cuadro 8. Órganos e Instituciones que apoyan el desarrollo económico territorial a nivel central.....	39
Cuadro 9. Órganos e Instituciones que apoyan el desarrollo económico territorial a nivel territorial	41
Cuadro 10. Ejecución Presupuestaria Gastos de Funcionamiento de los Gobiernos Regionales, en MM\$ 2005	45
Cuadro 11. Ejecución Presupuestaria, Inversión Regional de los Gobiernos Regionales, en MM\$ 2005	46

1. Introducción

Las cuestiones ligadas al desarrollo regional son de interés permanente para políticos y economistas, con independencia de la estructura político-administrativa del país; aún más obviamente para los que dicha estructura es federal o para los que están preocupados, como es el caso de Chile, por ahondar en los procesos de descentralización. La principal razón de este interés estriba quizás en que la realidad regional de todos los países está marcada por la existencia de disparidades interregionales de mayor o menor calado a las que los gobiernos, en sus diferentes niveles, dedican su atención en forma de actuaciones para tratar de disminuir dichas diferencias.

En la actualidad, este interés ha crecido de forma importante porque los cambios en el entorno económico internacional (globalización, intensificación de los procesos de integración regional, etc.), junto con el proceso de *desmaterialización* de la economía y la aparición de nuevas formas de organización productiva mucho más flexibles, han provocado modificaciones muy notables en el funcionamiento tradicional de las economías.

En este contexto, la realización de un estudio como el presente es cuando menos oportuna, máxime para un país con rasgos geográficos y regionales tan singulares como Chile, que pueden conducirnos a pensar que las diferencias regionales tienen que ser importantes, y donde el gobierno ha sido y sigue funcionando con esquemas centralizados, tanto desde el punto de vista político como desde la perspectiva de gestión de las políticas públicas en general, y de desarrollo territorial, en particular. No obstante, hay que reconocer que este carácter unitario no ha impedido alcanzar a lo largo de los últimos quince años algunos avances interesantes en el desarrollo de las regiones chilenas.

La oportunidad de poder estudiar la realidad regional chilena ha supuesto para el equipo de trabajo un reto importante, especialmente porque a lo largo de su realización hemos podido constatar que en el ámbito regional chileno hay muchos aspectos de su funcionamiento que se desconocen, muchos problemas pendientes de resolver y, en definitiva, mucho trabajo que realizar. En este Informe Final hemos planteado, con el máximo grado de rigor y objetividad, un conjunto de sugerencias y recomendaciones desde una perspectiva externa que entendemos pueden ayudar a superar las todavía notables desigualdades regionales existentes y colocar a las regiones chilenas en una posición competitiva dentro del complejo panorama económico mundial.

Estas sugerencias toman como punto de partida los principales resultados obtenidos de los anteriores Informes² elaborados en este trabajo, referidos a los aportes obtenidos del análisis de la experiencia internacional y su entronque con la realidad chilena en dos vertientes básicas: primero, respecto a los núcleos problemáticos existentes de acuerdo con el análisis de debilidades y amenazas efectuado; y, segundo, en relación con los

² En el desarrollo de este trabajo se han elaborado, de acuerdo con los términos de referencia contractuales, tres Informes: “Análisis de las políticas de desarrollo regional/territorial en Chile”; “Estudio sobre experiencias y buenas prácticas internacionales en materia de desarrollo regional/territorial”; y, “Elaboración de sugerencias/recomendaciones”.

desafíos que se plantean a la vista de la forma en que viene funcionando la política regional/territorial.

Este documento debe servir para entender en su conjunto el estudio que se ha venido realizando sobre la realidad regional chilena en sus diferentes facetas y dimensiones. Consecuentemente, en su configuración se ha tratado de que la presentación de los desafíos esté sustentada en el diagnóstico, ya realizado en la primera fase del trabajo, y sirva como base argumental que apoya las sugerencias y recomendaciones realizadas en el resto del presente Informe.

La estructura de este Informe Final, de acuerdo con lo apuntado, es la siguiente. En un segundo apartado se plantean los desafíos claves del desarrollo regional/territorial en Chile a partir de un análisis sintético de los principales problemas detectados en el estudio de las desigualdades interregionales y del papel de la política regional a través del análisis del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), complementado con un análisis de los problemas básicos derivados de la actual institucionalidad. A partir de este diagnóstico, teniendo además en cuenta el análisis de la experiencia internacional, se presentan las sugerencias y recomendaciones centradas en cuatro propuestas de acciones claves: cambios en el planteamiento estratégico de las actuaciones regionales; cambios en la institucionalidad regional; potenciación del FNDR como instrumento al servicio del desarrollo regional; y, finalmente, la creación de Agencias Regionales de Desarrollo. Un sexto apartado, a modo de conclusiones finales, cierra este documento recogiendo el valor añadido de las propuestas planteadas.

2. Los desafíos del desarrollo regional/territorial en Chile a la luz del diagnóstico

El desarrollo económico chileno logrado en las últimas décadas ha sido calificado como altamente exitoso en el ámbito nacional e internacional. Diferentes explicaciones se han dado, pero entre las más populares se encuentra su marco institucional y el apego a un diseño adecuado de política económica. En esta afirmación muchas veces se olvida la cantidad de investigación realizada para conocer la sensibilidad de la economía nacional, tanto a los diferentes instrumentos de política como a los cambios internacionales, que se transmiten al interior de la economía a través de precios, costos de factores, inversiones, etc.

Una breve visita a los sitios *web* del Banco Central, del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Presupuestos, etc., reflejan la cantidad de trabajos realizados para obtener mediciones de la sensibilidad de diferentes variables macroeconómicas a las políticas aplicadas por los diferentes gobiernos en Chile. Sin embargo, en todo este conjunto de estudios donde se aprecia un gran interés por la macroeconomía y por la economía sectorial, se refleja también la falta de preocupación por la economía regional, o más bien se ve claramente la falta de consideraciones espaciales de las políticas y los análisis realizados concluyen con recomendaciones de políticas globales que, en general, ignoran las particularidades de las regiones³.

Un hecho notable ha ocurrido recientemente en Chile. Y es que a pesar de las excepcionales condiciones externas, el país no ha logrado crecer a las tasas que lo hizo en los comienzos de la década de los noventa. Un elemento importante que ha entrado en la discusión es la productividad total de los factores. A partir de ese debate se han planteado elementos que tradicionalmente habían estado olvidados en la agenda de política económica, como son: la innovación y la adopción de nuevas tecnologías (I+D+i), la necesidad de reformas microeconómicas y, de forma muy suave, se insinúa una *política de desarrollo regional diferenciada*, que potencie las ventajas de las regiones y que ayude a incrementar la productividad total de los factores, especialmente en las más rezagadas.

En la experiencia europea, Baldwin *et al.*⁴, plantean que los diseñadores de política económica están convencidos que la política regional diferenciada o positivamente discriminatoria, no sólo es necesaria para mejorar la igualdad entre las regiones sino también para incrementar la eficiencia del sistema productivo global.

Armstrong y Taylor⁵ clasifican las alternativas de política regional en micro y macro opciones: mientras las primeras estarían más orientadas a relocalizar los factores

³ En un estudio reciente realizado para la OCDE y disponible en el página web del Ministerio de Hacienda: *Estudios Económicos de la OECD: Chile*. Volumen 19, Noviembre 2005. Suplemento # 1, de las 169 páginas del estudio sólo dos se destinan a la “*diversidad regional y movilidad laboral*”, hablando únicamente de la *migración laboral* e ignorando la *conmutación laboral interregional*, que es el doble de la migración interregional y que, como mostraremos más adelante, es un fenómeno con importantes repercusiones.

⁴ Baldwin, R., R. Forslid, P. Martin, G. Ottaviano y F. Robert-Nicoud (2003). *Economic Geography & Public Policy*. Princeton University Press, UK.

⁵ Armstrong, H. y J. Taylor (2001). *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publisher, UK.

productivos entre industrias o regiones, las segundas estarían más enfocadas en afectar los niveles de ingreso y gasto de las regiones. El uso de estas últimas es el que más se echa de menos en Chile.

Este capítulo, de acuerdo con lo planteado, se estructura como sigue. Primero, se va a tratar de mostrar las importantes diferencias regionales existentes en Chile y cómo éstas no siguen los patrones nacionales, lo cual es otro indicio de la necesidad de una política regional que tome en consideración las particularidades de las distintas zonas del país. Tras este diagnóstico, se plantean algunas posibles explicaciones de esta situación, como antesala del papel jugado por el principal instrumento de la política regional, el FNDR, y de una visión de los principales problemas institucionales existentes en Chile desde la óptica regional, que ponen en evidencia los elementos básicos de buena parte de lo que en informes anteriores acabó resumido en el análisis de fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas (FODA). Finalmente, se cierra con un apartado recapitulativo de los principales problemas y desafíos del desarrollo regional en Chile.

2.1 Las diferencias regionales en Chile: ¿existen y qué importancia tienen?

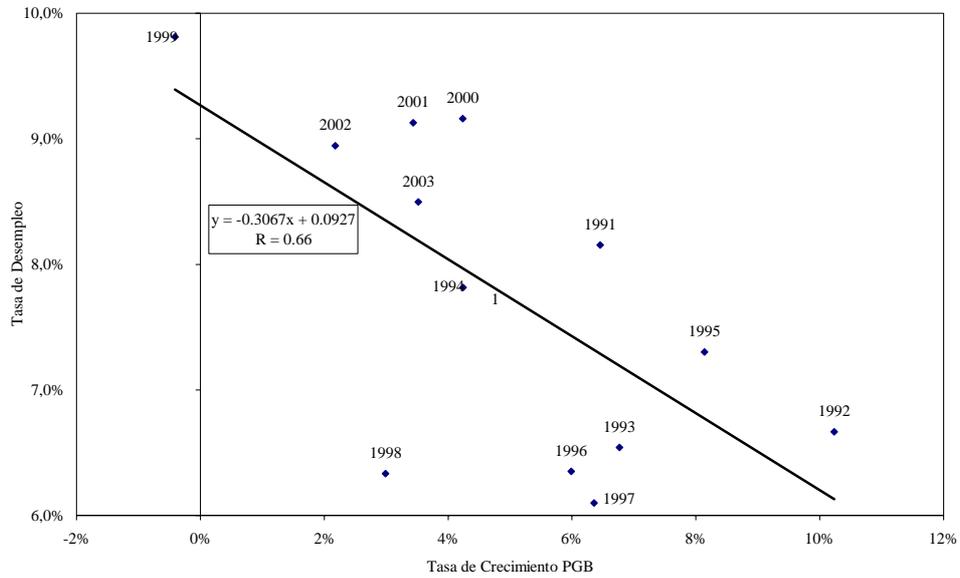
Uno de los objetivos declarados de la política regional en Chile, ha sido promover la disminución de las desigualdades entre las regiones, por motivos de solidaridad y de eficiencia. Sin embargo, el diagnóstico inicial muestra que persisten algunas variables que tienden a mantener las disparidades regionales.

2.1.1 Chile y sus regiones: ¿tienen un comportamiento similar?

Un primer hecho interesante del diagnóstico de la economía regional en Chile, es que **el comportamiento de las regiones no es una réplica exacta del comportamiento nacional**. La Figura 1 muestra que la tasa de desempleo nacional responde a cambios en el crecimiento de la economía de una manera significativa: por cada punto de crecimiento del PIB la tasa de desempleo se reduce en 0,3 puntos porcentuales, aproximadamente el 66 por ciento de las veces que hay cambios en el crecimiento, esto considerando el periodo que va desde 1991 hasta 2003. Sin embargo, las variaciones en las tasas de desempleo en las regiones no están asociadas a las tasas de crecimiento en la década 1993-2003 (ver Figura 2)

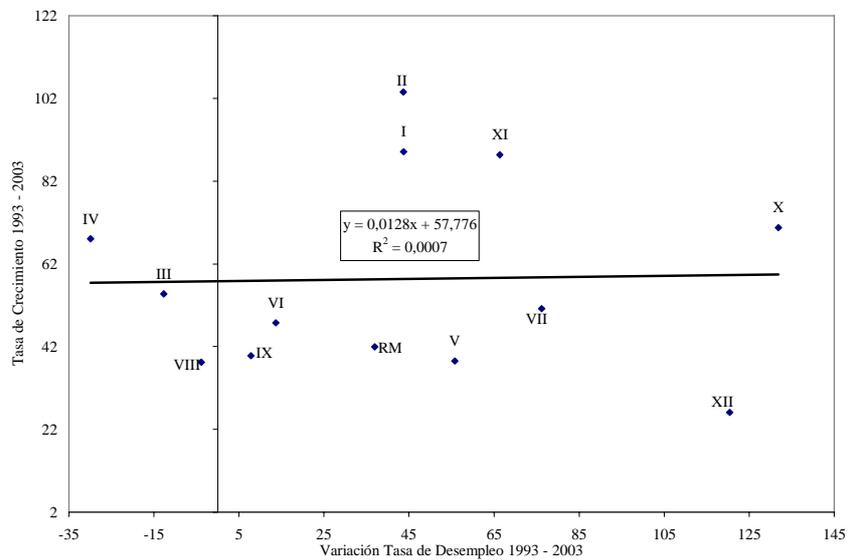
De aquí puede derivarse la afirmación de que **las regiones no siguen o no replican el comportamiento nacional**, por lo que puede deducirse que las políticas nacionales o aún regionales pero de carácter general, es decir, similares para todas las regiones, tendrán efectos diferenciados sobre ellas ya que estas no siguen el patrón nacional.

Figura 1. Crecimiento del PIB y desempleo 1991-2003 (valores nacionales) en tasas anuales de crecimiento.



Fuente: MIDEPLAN, Banco Central de Chile e INE. Elaboración propia

Figura 2. Crecimiento del PIB y desempleo 1991-2003 (valores regionales) en tasas anuales de crecimiento.



Fuente: MIDEPLAN, Banco Central de Chile e INE. Elaboración propia.

Esta afirmación se mantiene a pesar de que los efectos del ciclo tienden a homogenizar el comportamiento económico de algunas variables regionales respecto a las nacionales. De la Figura 2 se pueden mencionar dos ejemplos que muestran claramente este proceso. El primero corresponde a la II Región, la de mayor crecimiento en la década 1993-2003, con un incremento superior al 100 %, y una tasa de desempleo que en 2003 era un 45 por ciento superior respecto a la que mantenía en 1993. Por otra parte, la VIII Región muestra uno de los incrementos en producción más bajos en estos 10 años, con un crecimiento acumulado de 38 por ciento y, al mismo tiempo, una tasa de desempleo que se redujo en aproximadamente 4 por ciento respecto a la tasa inicial.

En definitiva este simple ejemplo, que se podría extender a otros casos, refleja la asimetría de comportamientos de dos importantes regiones del país respecto de su crecimiento y desempleo, mostrando **la heterogeneidad de respuestas ante los cambios económicos que ocurren en el país.**

2.1.2 ¿ Movilidad o persistencia del desempleo ?

Blanchard y Katz en un clásico trabajo⁶, mostraron que la relación entre tasas de desempleo para los estados de Estados Unidos entre 1975 y 1985, no guardaba ninguna vinculación. Sin embargo, Armstrong y Taylor⁷ encontraron altas correlaciones entre las tasas de desempleo, del inicio y final de una década, para varios países europeos.

En el caso de las regiones chilenas se comprueba **la existencia de una alta persistencia de las tasas de desempleo**, mostrando que su ajuste a cambios en la economía es muy lento y que, por lo tanto, los mecanismos del mercado destinados a reducir las desigualdades regionales en tasas de desempleo están siendo muy poco efectivos (ver Figura 3).

Blanchard⁸ sugiere dos mecanismos para explicar la persistencia del desempleo en el caso europeo: la acumulación de capital y los mecanismos institucionales, tipo sindicatos de trabajadores, para mantener altos los salarios, después de un *shock* que incrementó significativamente las tasas de desempleo.

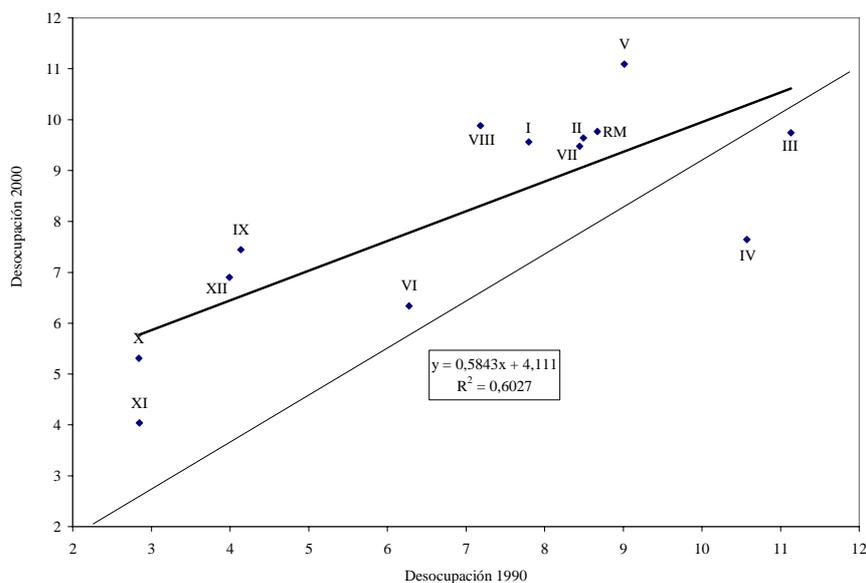
La Figura 3 muestra que la mayoría de las regiones chilenas tiene una tasa de desempleo mayor en 2004 que la que tenía en 1994. De las opciones propuestas por Blanchard, pareciera que la acumulación de capital tiene más relevancia en explicar el desempleo, pero en un sentido más amplio que el considerado por él.

⁶ Blanchard, O.J. y L.F. Katz (1992). Regional Evolutions. *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol.1.

⁷ Armstrong, H. y J. Taylor (2001). *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publisher, UK.

⁸ Blanchard, O.J. (2006). European unemployment. *Economic Policy*, pp. 5-59.

Figura 3. Comparación de la evolución de las tasas y desempleo regionales en Chile (1994-2004)



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo. Elaboración propia

Los mecanismos de incentivos a la inversión, especialmente la depreciación acelerada, **podrían estar cambiando significativamente la relación capital/trabajo** en la economía chilena, de manera tal que la tendencia a invertir en capital ahorrador de mano de obra ha provocado que las tasas de desempleo continúen altas aún después de un periodo relativamente largo de crecimiento económico.

2.1.3 *Los ingresos del trabajo y el crecimiento del producto: ¿Concentración o dispersión regional?*

Uno de los mecanismos más importantes a través del cual se transmiten los efectos de las inversiones a las economías locales es el ingreso de sus trabajadores. El gasto de esos ingresos en las economías locales tiene un impacto más significativo sobre la economía doméstica que la compra de insumos necesarios para la producción de esa inversión.

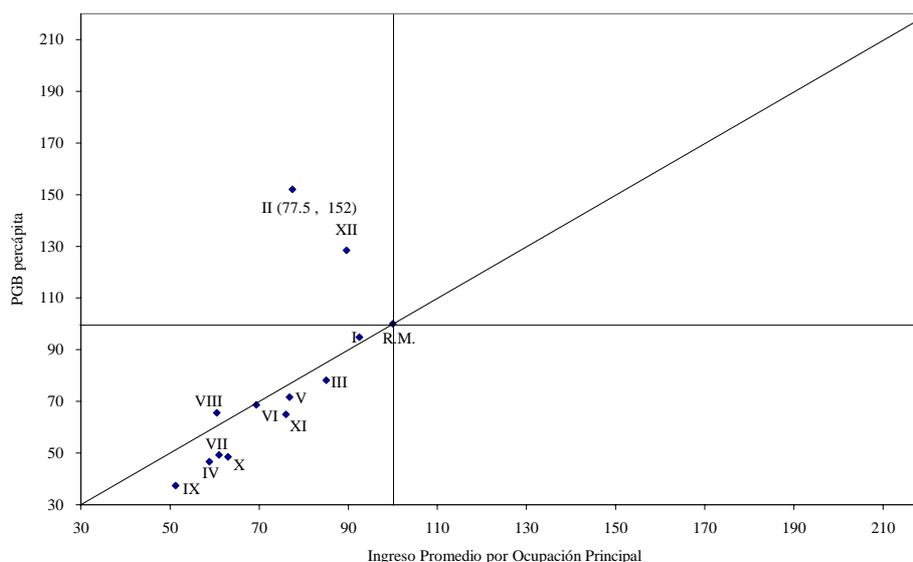
A nivel regional las diferencias en salarios o ingresos de la ocupación han sido un tema importante para dimensionar la evolución de las desigualdades regionales.

Las Figuras 4 y 5 muestran una comparación entre el ingreso de la ocupación principal y el producto *per cápita* regional a través de índices, tomando como referencia la Región Metropolitana (RM=100). Los ejes tienen la misma magnitud en ambos gráficos para facilitar la comparación, debiendo interpretarse un punto sobre la diagonal

como indicativo de que el ingreso obtenido por los trabajadores es proporcional a su aporte promedio al producto geográfico bruto, respecto a lo que reciben los trabajadores de la Región Metropolitana. Los puntos situados por debajo de la diagonal indican que el ingreso recibido es proporcionalmente mayor que su aporte a la producción comparado con la situación de los trabajadores de la RM y justo la interpretación inversa para los puntos ubicados sobre la diagonal principal.

Un simple examen de la figura 4 permite con un ejemplo aclarar lo planteado. Los trabajadores de la II Región en 1992 producían o aportaban al producto *per cápita* en promedio 1,52 veces de lo que lo hacían los trabajadores de la RM, y obtenían un ingreso similar al 77,5% del ingreso de los trabajadores de la RM. Es decir, los trabajadores de la II Región, en 1992, **producían un 50% más** que un trabajador promedio en Santiago, mientras que **su ingreso era un 22,5% menor**. Las razones de esta situación, probablemente, están asociadas a la mayor cantidad de capital utilizado en la II Región por trabajador.

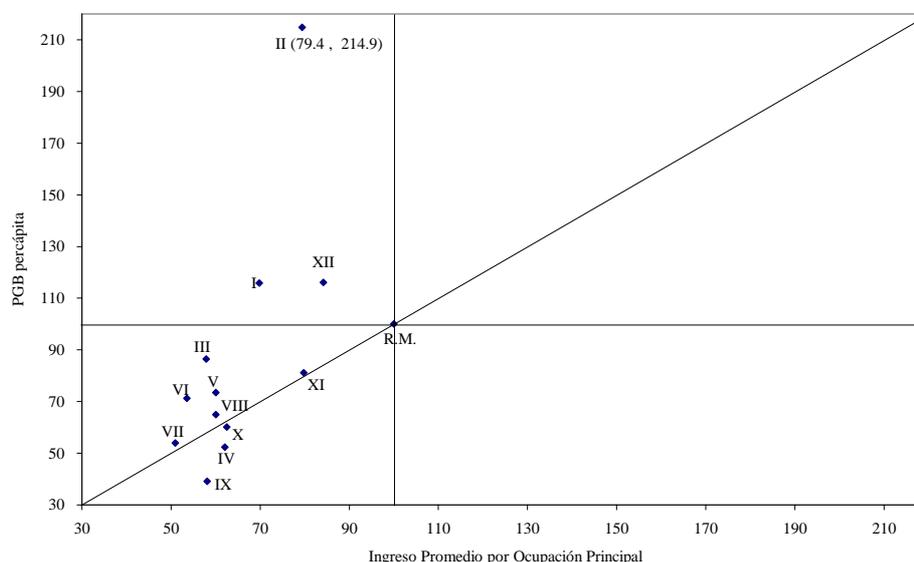
Figura 4. Ingreso por trabajador y Producto per cápita 1992 (RM=100)



Fuente: MIDEPLAN e INE. Elaboración propia

Por su parte, adicionalmente, la Figura 5 muestra que este proceso se ha profundizado y en 2003 la situación era tal⁹ que un trabajador promedio en Antofagasta tenía una productividad 2,15 veces superior a los de la RM, pero sólo recibían el 80% de los ingresos de los trabajadores de Santiago.

⁹ Se utilizan los años 1992 y 2003 por que no hay información de la CASEN para 1993.

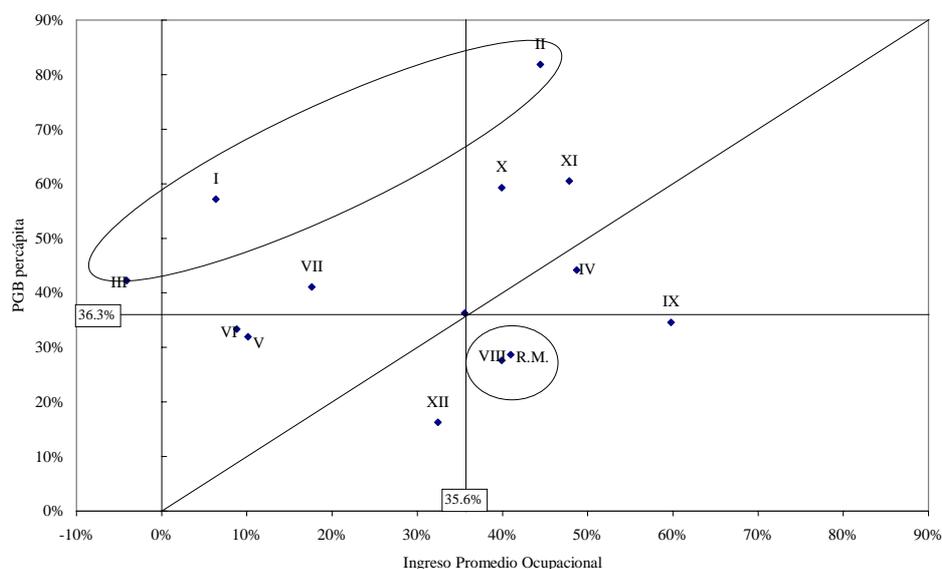
Figura 5. Ingreso por trabajador versus Producto per cápita 2003 (RM=100)

Fuente: Banco Central de Chile e INE. Elaboración propia

Finalmente, el análisis de esta información refleja también un proceso de concentración creciente en torno a la Región Metropolitana, que se aprecia al comparar los dos gráficos y observar como la mayoría de las regiones se ha movido hacia la parte de arriba de la diagonal principal, en el transcurso de la década. Es decir, en 1992 sólo 4 de las 12 restantes regiones a la RM tenían una situación en la que el aporte proporcional de sus trabajadores al producto respecto a los de Santiago, era superior a la proporción de los ingresos que recibían (en relación a los de Santiago). En 2003 este número se ha incrementado a 9, reflejando **una clara tendencia concentradora de los ingresos en torno a la Región Metropolitana.**

Por otro lado, cuando se comparan las tasas de crecimiento de este periodo se aprecian interesantes tendencias. Las regiones I, II y III, caracterizadas por su especialización en producción minera, muestran que **deben tener un crecimiento mucho mayor para lograr crecimientos significativos en salarios**, mientras que otras regiones como la VIII y la RM, logran dichos incrementos sin mostrar grandes aumentos en su producto *per cápita* (ver Figura 6).

De hecho, estas dos últimas regiones obtienen los crecimientos de producto más bajos de la economía en el periodo considerado, sólo empeorados por la región XII. Sin embargo, el crecimiento en el ingreso de sus trabajadores está sobre el promedio de la economía nacional. Un nuevo elemento que refuerza la anterior afirmación de la **significativa heterogeneidad en el comportamiento económico de las regiones chilenas.**

Figura 6. Comparación de la evolución de las tasas de crecimiento regional 1992-2003

Fuente: MIDEPLAN y Banco Central de Chile. Elaboración propia

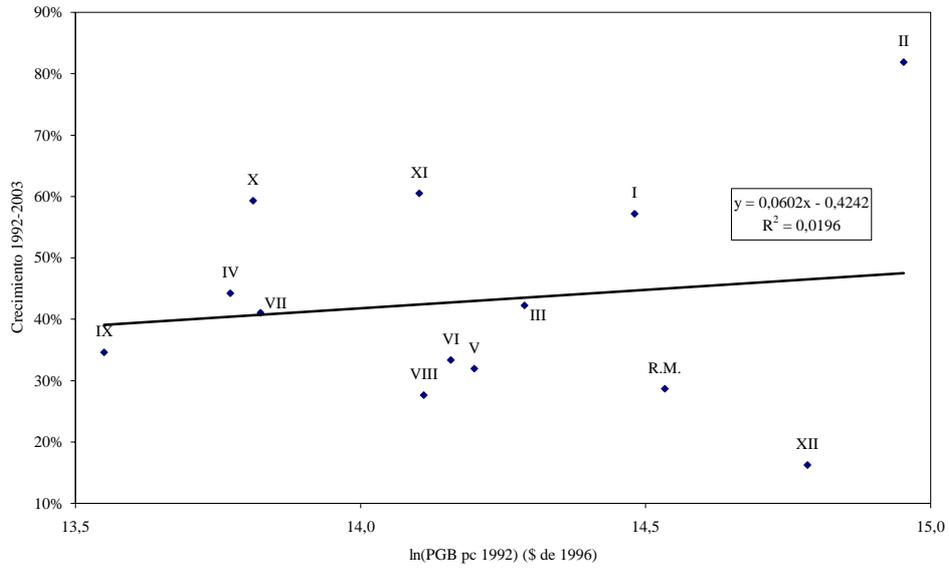
2.1.4 ¿Convergencia o no convergencia en el crecimiento regional?

Existe una amplia literatura investigando sobre si las desigualdades regionales en producto e ingreso están convergiendo. En Chile es posible encontrar algunos de estos trabajos con resultados no concluyentes. No obstante, en el periodo más reciente aparecen indicios que el producto no estaría convergiendo; es decir, las regiones con productos por habitante más bajos no están creciendo a tasas más elevadas que las más desarrolladas por lo que se alejan, en vez de acercarse, de estas últimas.

Un análisis de lo ocurrido en Chile durante la última década, con los datos disponibles, permite detectar que efectivamente **la producción no presenta signos de convergencia**, en tanto que **el ingreso si los muestra**, aunque fuertemente debilitados por la presencia de la Región Metropolitana (ver Figuras 7 y 8).

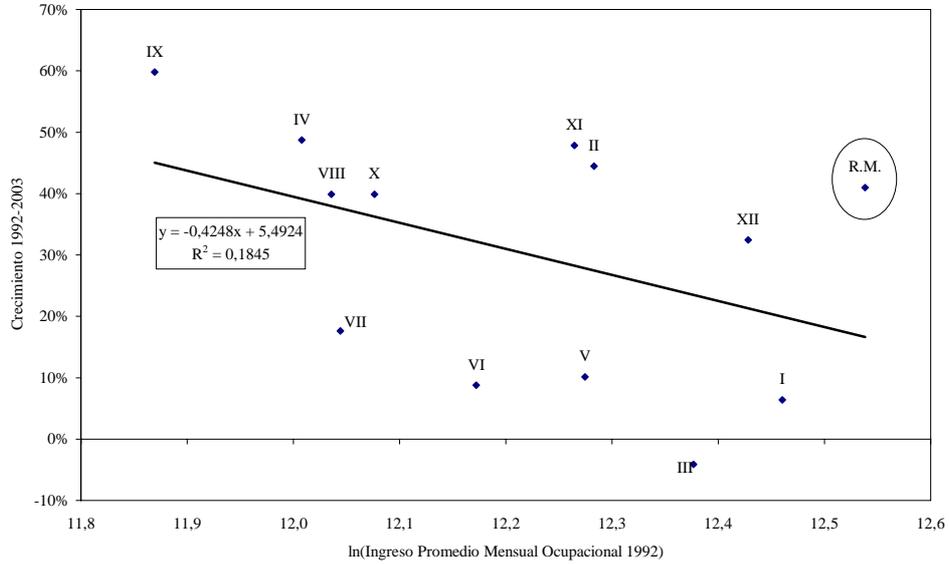
Este análisis refuerza el resultado ya comentado de que **la Región Metropolitana está incrementando su ingreso sobre el promedio** a pesar que su ingreso medio ocupacional ya es alto, **lo que debilita la posibilidad de disminuir significativamente las diferencias interregionales.**

Figura 7. Convergencia regional en PGB por habitante: 1992-2003



Fuente: MIDEPLAN y Banco Central de Chile. Elaboración propia

Figura 8. Convergencia regional en ingreso ocupacional (1992-2003)



Fuente: INE. Elaboración propia

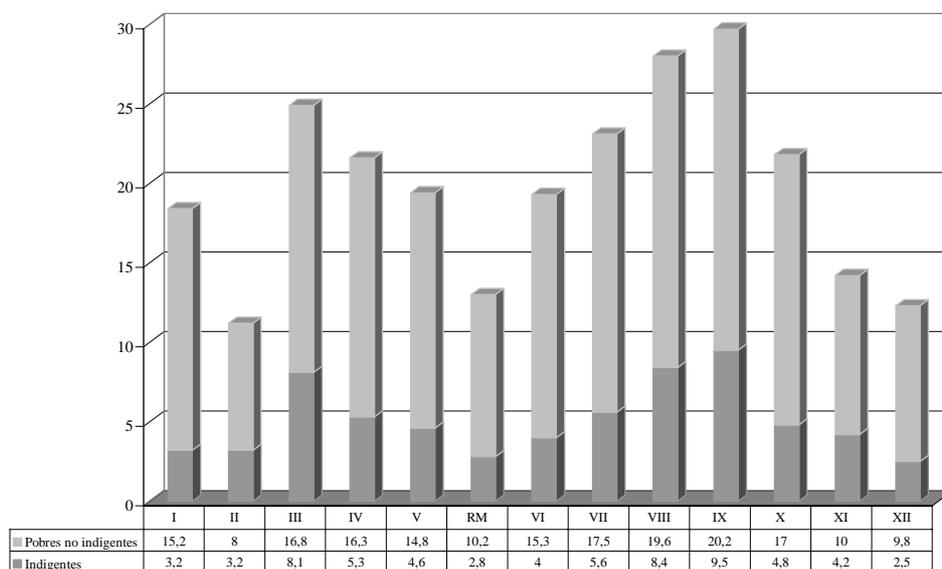
2.1.5 Desigualdad en Pobreza

Uno de los logros más significativos de la política económica aplicada en Chile ha sido **la disminución de la pobreza**. Los datos revelan que en la actualidad la pobreza es menos de la mitad de lo que era al inicio de los noventa.

La Figura 9 muestra la distribución de la pobreza en el país, permitiendo apreciar una distribución claramente bimodal, excepto por el dato registrado para la II Región. Sin embargo esta vía de medición de la pobreza considera que el costo de vida es similar en todas las regiones y puede aproximarse bien a través de una medición del costo de vida en Santiago.

Es importante visualizar este elemento porque el que una persona sea considerada *indigente*, *pobre no indigente* o *no pobre*, depende de su nivel de ingreso nominal espacialmente hablando, lo que en el caso de Chile, y particularmente en el de la II Región, es significativamente diferente al resto del país tanto por su lejanía del centro, como por su calidad de zona desértica y su condición de discriminación negativa respecto a la I Región, que junto con la XII Región son las únicas que tienen un tratamiento económico especial de zonas francas.

Figura 9. Situación de pobreza e indigencia de las regiones chilenas en 2003, en % de población



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN. Elaboración propia

2.1.6 La situación de las PYMEs en Chile desde la óptica regional

En Chile, como sucede en la mayoría de los países, la importancia de las pequeñas y medianas empresas es grande; tanto desde la perspectiva del empleo como del volumen de negocio que generan. De cara a establecer su importancia es conveniente aclarar que existen distintas posibilidades de enfocar el tema según definamos la tipología de las empresas, aunque vamos a utilizar la manejada por el Ministerio de Economía, que es la que sigue CORFO y el Servicio de Impuestos Internos (SII)¹⁰:

- **Microempresa:** Ventas anuales menores de 2.400 Unidades de Fomento (UF)¹¹
- **Pequeñas empresas:** Ventas anuales comprendidas entre 2.400 y 25.000 UF
- **Medianas empresas**¹²: Ventas anuales comprendidas entre 25.001 y 100.000 UF
- **Grandes empresas:** Ventas anuales mayores de 100.000 UF

No cabe ninguna duda que la microempresa constituye el grupo más numeroso, aunque la evolución de las empresas chilenas en los últimos diez años tienda mantenerse prácticamente invariable, demostrándose una **atomización muy significativa del tejido empresarial chileno**, al suponer estos tres colectivos alrededor del 99 % del total de firmas existentes (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del número de empresas en Chile por tamaños*

	1990		1993		1995		1997		2003	
	Número	%								
Micro	364.110	85,4	400.529	82,8	408.371	81,9	432.431	82,1	570.544	81,8
Pequeñas	52.473	12,3	69.489	14,4	75.570	15,2	78.805	15,0	105.524	15,1
Medianas	4.598	1,1	6.147	1,3	10.260	2,1	10.870	2,1	14.577	2,1
Grandes	5.160	1,2	7.314	1,5	4.388	0,9	4.814	0,9	6.868	1,0
TOTAL	426.341	100,0	483.479	100,0	498.589	100,0	526.920	100,0	697.513	100,0

* Los datos de 1990 y 1993 no son comparables con los de años posteriores por el cambio desde 1994 de la definición de medianas empresas

Fuente: CORFO, SII y SERCOTEC. Elaboración propia

¹⁰ Otros organismos utilizan para clasificar las empresas el número de empleados, caso del INE en su Encuesta Nacional de Actividades Industriales.

¹¹ La Unidad de Fomento (UF) es una medida reajutable basada en la variación del Índice de Precios de Consumo (IPC), que se calcula diariamente por el Banco Central de Chile. A mediados de mayo su valor equivalía a aproximadamente 35 dólares.

¹² Antes de 1994 el límite superior estaba establecido en 25000 UF.

Desde una perspectiva general el sector de las microempresas se caracteriza por¹³: generar un elevado porcentaje del empleo chileno (alrededor del 40 %); tener una baja productividad (representan sólo un 3 % de las ventas totales; en los últimos 5 años tienen estancadas sus ventas; su rentabilidad es para más de un 50 % muy baja (inferior a \$ 350 mensuales) e incluso negativa para un 25 %); la capacidad de gestión es baja y, por lo general, la formación recibida es nula o muy baja. Todo ello evidencia que la efectividad de los programas de apoyo a la microempresa en términos de capacitación, asesoría y créditos ha sido baja.

La situación del colectivo de las PYMEs tampoco resulta especialmente positiva, aunque un estudio reciente¹⁴ ha revelado que la tradicional visión de crisis del sector con los típicos problemas de baja productividad, gestión poco eficiente, baja formación de los empresarios, etc., que conlleva una elevada *mortalidad* de las mismas tiene bastante de tópico. De hecho, para el caso chileno se concluyen las siguientes implicaciones de interés:

- 1) Las entradas y salidas de PYMEs en Chile son similares en orden de magnitud a las que se observan tanto en países en desarrollo como desarrollados.
- 2) Una parte importante de lo que se observa es el proceso de ensayo, error y aprendizaje por el que las empresas nacen pequeñas y comprueban como les funciona el negocio. Las que aprenden, al ser eficientes y/o acertar con su producto, sobreviven y crecen; el resto sale¹⁵.
- 3) De acuerdo con lo anterior entre las propias PYMEs habrá diferencias apreciables de productividad y eficiencia. De hecho, la evidencia muestra que en Chile la eficiencia promedio de una PYME se sitúa entre el 60 y 70 % de la alcanzada por las empresas más eficientes. Sin embargo, esto no es señal de que exista un problema: la dispersión de productividad es similar a la observada en otros países, incluso los más desarrollados.

Desde la óptica regional, la información existente sobre la estructura empresarial es mucho más limitada. No obstante, el estudio “*La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*”¹⁶, permite obtener al menos una visión de la situación en 2003 evidenciándose de nuevo la concentración de la actividad económica en Santiago, que aglutina el 38 % de las microempresas, el 51 % de las pequeñas; el 62 % de las medianas y el 73 % de las grandes. El resto, ni siquiera alcanza valores de dos dígitos

¹³ La información que se ofrece procede de los dos informes siguientes: Consultora I&G (2003): *Estudio de la caracterización de la micro y pequeña empresa* e I. Irrazábal (2001): *Desempeño económico y viabilidad de la Microempresa*. Focus Consulting, Santiago.

¹⁴ A. Cabrera y otros (2002): *Las pymes: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas*. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago

¹⁵ Por eso, en todo momento, independientemente si se trata de auge o recesión, puede comprobarse que, en términos relativos, hay más PYMEs con problemas que empresas grandes. Esto ocurre precisamente porque ser grande es, en muchos casos, consecuencia y no causa de haber aprendido, ser más eficiente o haber diseñado el producto o servicio preciso. Por contraste, aunque el tamaño natural de muchas empresas sea pequeño o mediano, las PYMEs exitosas coexistirán con muchas otras cuya experimentación está en vías de fracasar

¹⁶ Gobierno de Chile, Programa Chile Emprende (Diciembre, 2005). *La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*. Disponible en: <http://www.sercotec.cl/index.cfm?fuseaction=publicaciones.libros>

salvo los casos de la V y VIII región para microempresas (véase Cuadros 2 y 3). Es decir, la concentración varía claramente por tamaños. De hecho, la R.M. es la única que presenta una tendencia creciente en participación a medida que se pasa desde la microempresa hacia la empresa grande, mientras que las doce regiones restantes muestran una tendencia inversa. Particularmente, las otras dos regiones más densamente pobladas, V y VIII, que presentan una marcada tendencia a disminuir su participación en la distribución de empresas a medida que el tamaño de estas se incrementa.

La estructura interna de cada región guarda un gran parecido, con la lógica excepción de la R.M. Ello supone que la mayoría muestre una gran preeminencia de la microempresa con valores siempre superiores al 80 % (76 % para la R.M.); las PYMEs están para todas las regiones, salvo para Santiago, por debajo de los promedios nacionales; y, finalmente, la gran empresa está repartida de forma muy desigual, pero casi siempre por debajo del 0,5 % (véase Cuadro 4).

En definitiva, la información obtenida muestra como la concentración de los ingresos más altos en la Región Metropolitana podría, al menos en parte, estar explicada por la aglutinación de la mediana y gran empresa en Santiago.

Cuadro 2. Distribución regional de las empresas en Chile. 2003

Región	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	TOTAL
I	18.940	2.592	439	210	22.181
II	15.893	2.877	337	115	19.222
III	8.597	1.290	123	40	10.050
IV	22.392	2.879	316	80	25.667
V	59.070	10.153	1.035	321	70.579
VI	30.700	4.283	444	157	35.584
VII	40.839	4.968	466	147	46.420
VIII	60.977	9.959	1.066	344	72.346
IX	29.392	4.006	395	106	33.899
X	38.695	6.414	624	255	45.988
XI	3.850	559	56	24	4.489
XII	6.272	1.179	184	54	7.689
RM	215.487	53.819	9.042	5.001	283.349
Sin Región	19.440	546	50	14	20.050
TOTAL	570.544	105.524	14.577	6.868	697.513

Fuente: SERCOTEC y SII. Elaboración propia

Cuadro 3. Distribución regional de las empresas en Chile. 2003 (en % sobre el total nacional)

Región	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
I	3,3	2,5	3,0	3,1
II	2,8	2,7	2,3	1,7
III	1,5	1,2	0,8	0,6
IV	3,9	2,7	2,2	1,2
V	10,4	9,6	7,1	4,7
VI	5,4	4,1	3,0	2,3
VII	7,2	4,7	3,2	2,1
VIII	10,7	9,4	7,3	5,0
IX	5,2	3,8	2,7	1,5
X	6,8	6,1	4,3	3,7
XI	0,7	0,5	0,4	0,3
XII	1,1	1,1	1,3	0,8
RM	37,8	51,0	62,0	72,8
Sin Región	3,4	0,5	0,3	0,2
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: SERCOTEC y SII. Elaboración propia

Cuadro 4. Estructura de las empresas en Chile por regiones. 2003 (en % sobre el total regional)

Región	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	TOTAL
I	85,4	11,7	2,0	0,9	100
II	82,7	15,0	1,8	0,6	100
III	85,5	12,8	1,2	0,4	100
IV	87,2	11,2	1,2	0,3	100
V	83,7	14,4	1,5	0,5	100
VI	86,3	12,0	1,2	0,4	100
VII	88,0	10,7	1,0	0,3	100
VIII	84,3	13,8	1,5	0,5	100
IX	86,7	11,8	1,2	0,3	100
X	84,1	13,9	1,4	0,6	100
XI	85,8	12,5	1,2	0,5	100
XII	81,6	15,3	2,4	0,7	100
RM	76,1	19,0	3,2	1,8	100
Sin Región	97,0	2,7	0,2	0,1	100
TOTAL	81,8	15,1	2,1	1,0	100

Fuente: SERCOTEC y SII. Elaboración propia

Desafortunadamente, la dinámica regional sólo puede analizarse para las pequeñas y medianas empresas ¹⁷ limitada al período 1995-2001; poniendo los datos en evidencia que la evolución de la demografía empresarial en las regiones chilenas ha sido positiva, pues para todas ellas la tasa media de creación ha sido superior a la de destrucción (véase Cuadro 4). No obstante, un análisis tomando como referencia los dos años completos para los que existe información, 1996 y 2000, demuestra que la dinámica de esta evolución ha sido diferente tal como muestran claramente las Figuras 10 y 11 en las que se representan conjuntamente las tasas de creación y destrucción de cada región y las promedios para los dos años referidos.

No debe sorprender que en 1996 las regiones más dinámicas (I, II, III) sean las que se ubican en el cuadrante superior derecho demostrando que son las áreas donde no sólo se crean más empresas, sino también donde la *mortalidad* es más elevada. Por el contrario, las regiones con menor dinámica empresarial, menores tasas de creación y también de destrucción, son también en su mayoría las menos dinámicas (regiones VI, VII, IX y X). Cuatro años después se observa no sólo una pérdida de dinamicidad (la tasa de Antofagasta que era de 0,22 en 1996 seguía siendo la más alta en 2000, pero ahora en un registro de 0,15), sino la pertenencia a ese grupo activo de una forma clara sólo de las regiones de Tarapacá y Antofagasta; en tanto que el grupo de las estáticas aumentaba con la incorporación de Bio Bio.

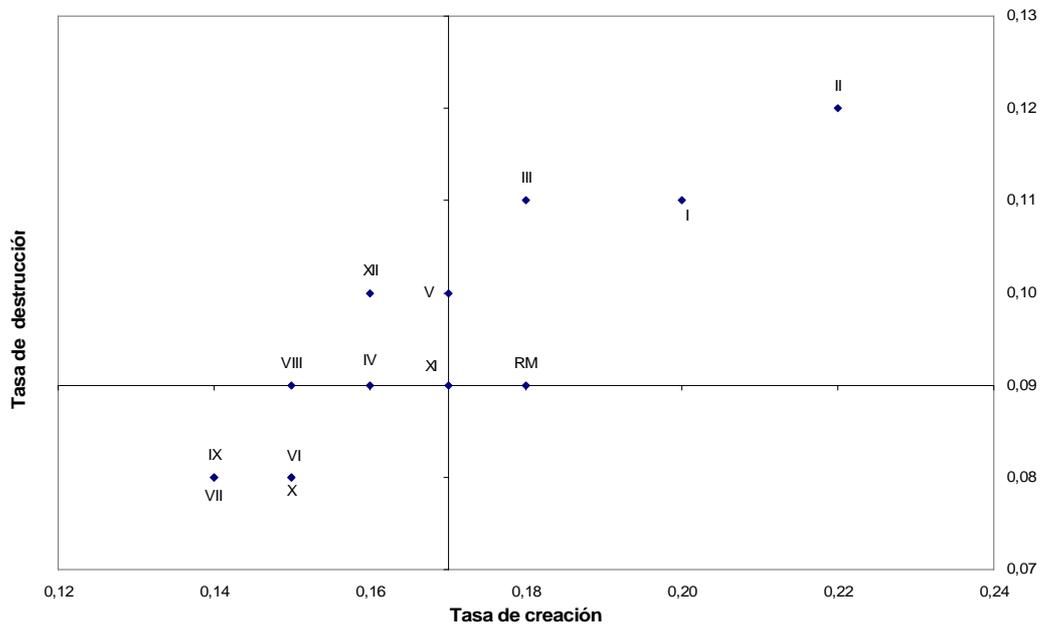
Cuadro 5. Dinámica empresarial en las regiones chilenas (1995-2001)

Regiones	Creación	Destrucción
I	0,17	0,14
II	0,17	0,15
III	0,14	0,13
IV	0,14	0,12
V	0,14	0,12
VI	0,12	0,10
VII	0,12	0,10
VIII	0,13	0,11
IX	0,13	0,10
X	0,13	0,10
XI	0,15	0,12
XII	0,14	0,13
RM	0,14	0,11
Promedio	0,14	0,11

Fuente: Crespi (2003). Elaboración propia

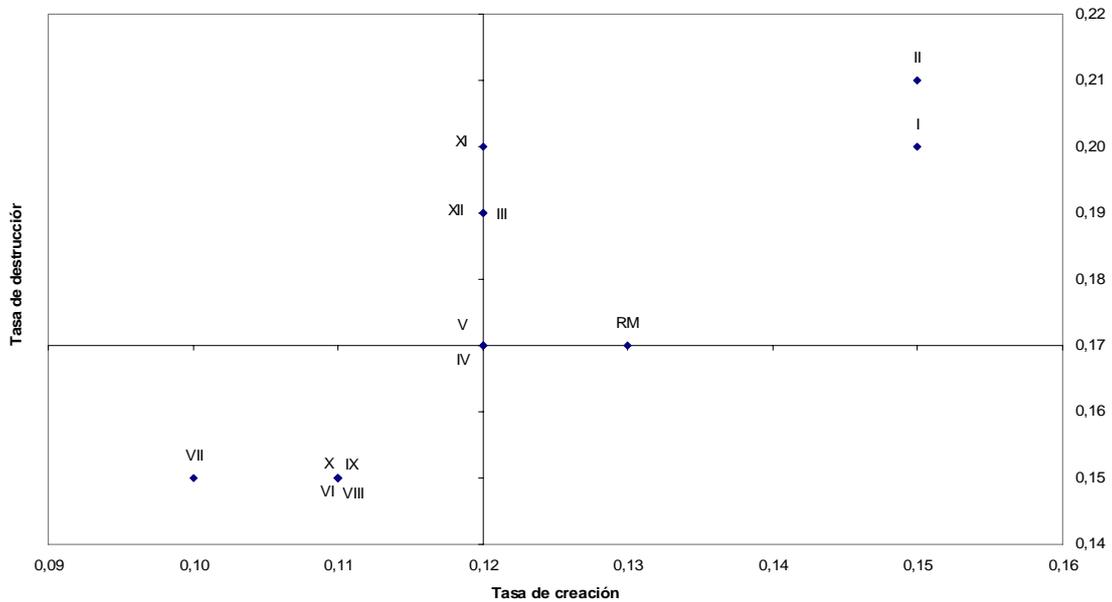
¹⁷ El trabajo de Gustavo Crespi (2003). *PyME en Chile: Nace, Crece y ... Muere. Análisis de su desarrollo en los últimos siete años*. FUNDES, Santiago; permite comprobar la evolución de la demografía empresarial por regiones para el período 1995-2001 sólo de las PYMEs. Esta publicación está disponible en: http://chile2.fundes.org/documentos/doc/doc_58-0.zip

Figura 10. Tasas de creación y destrucción de PYMEs en las regiones chilenas.1996



Fuente: Crespí (2003). Elaboración propia

Figura 11. Tasas de creación y destrucción de PYMEs en las regiones chilenas.2000



Fuente: Crespí (2003). Elaboración propia

En definitiva, la evolución demográfica de las PYMEs chilenas ha sido positiva en todas las regiones, pero mostrando una cada vez menor capacidad de creación de este tipo de empresas (la tasa disminuyó significativamente en el periodo que va desde 1996 a 2001) a la vez que un significativo aumento de la tasa de destrucción (1995-2000).

2.2 Un intento de explicación de las desigualdades regionales en Chile

La investigación sobre las desigualdades regionales en Chile es escasa y poco orientada hacia las propuestas de política regional. En general sabemos poco acerca de cómo se generan estas desigualdades y cuáles son los mecanismos concentradores en torno a la gran metrópoli de Santiago.

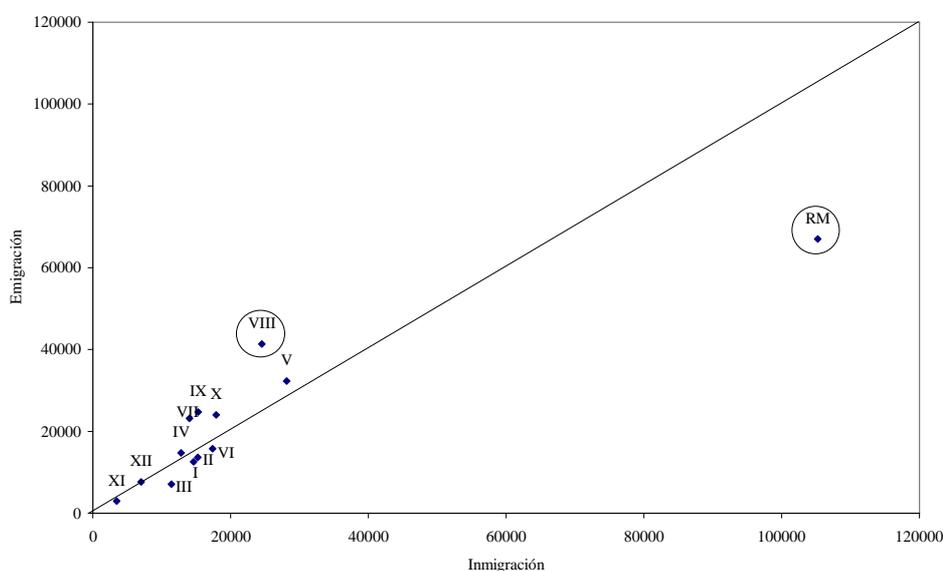
En este apartado se introducirán algunos elementos importantes respecto de las desigualdades regionales, que muestran relaciones que dan algunos indicios de posibles explicaciones. Sin embargo, al mismo tiempo, dichos elementos sugieren también la existencia de una alta demanda de investigación destinada a precisar el diagnóstico, para que pueda ser utilizado en el diseño de una política mejor ajustada a la naturaleza del proceso de interacción regional que está ocurriendo en Chile.

2.2.1 Movilidad Laboral: Migración y Conmutación

Uno de los trabajos más antiguos escritos sobre este tema, data de fines del siglo XIX y pertenece a Ravenstein¹⁸, un autor inglés que analizó los datos de migración del Reino Unido a fines del siglo XIX. En su trabajo observó un conjunto de regularidades que más tarde se han conocido como “*las leyes de Ravenstein*”. Una de estas leyes establece que *todo flujo migratorio tiene uno en sentido contrario, de tamaño similar*.

Las Figuras 12 y 13 muestran los flujos migratorios: **inmigración** y **emigración** para las regiones chilenas en los periodos 1987-1992 y 1997-2002.

¹⁸ Ravenstein, E.G. (1885). “The Laws of Migration”, Journal of the Statistical Society 48, 167-235.

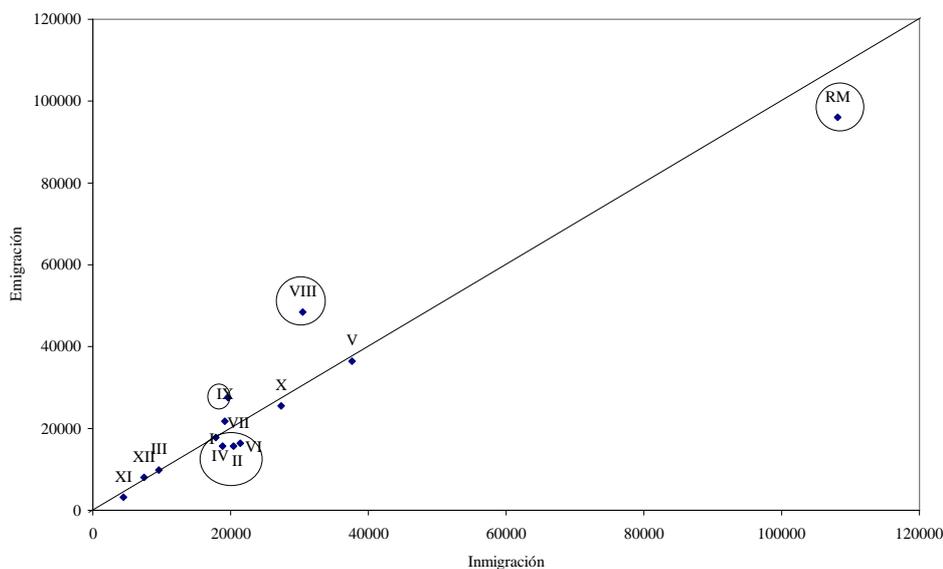
Figura 12. Migración interregional en Chile 1987-1992

Fuente: INE, Censos de Población. Elaboración propia.

En el primer periodo, 1987-1992, la Región Metropolitana tiene una inmigración superior a los 105 mil trabajadores en 5 años, es decir, un poco más de 20 mil trabajadores por año, mientras que los que emigraban desde Santiago hacia otras regiones alcanzaban una cifra ligeramente por encima de 67 mil trabajadores en el periodo, un poco más de 13 mil trabajadores por año. La VIII Región fue la que más trabajadores perdió en este periodo por migración, casi 17 mil trabajadores en términos netos, lo que implica un poco más de 3 mil trabajadores por año. El resto de las regiones tienen saldos negativos, pero menos significativos, excepto las cuatro regiones del norte que muestran un flujo neto positivo, pero pequeño.

En el periodo 1997-2002, nuevamente existe evidencia que apoya una de las leyes de Ravenstein; sin embargo la atracción de la Región Metropolitana ha disminuido significativamente respecto al periodo anterior, implicando una inmigración neta de poco más de 12 mil trabajadores en 5 años, muy inferior a los 67 mil del periodo previo. El resto de las tendencias son similares al periodo previo, pero menos acusadas.

Figura 13. Migración Interregional en Chile 1997-2002



Fuente: INE, Censos de Población. Elaboración propia.

Otra ley de Ravenstein dice que *menores costos de transporte incrementan la migración*. Un estudio previo¹⁹, ya mostraba que efectivamente los costos son menos importantes en la decisión de migrar en el segundo periodo que lo que lo eran en el primero. Por lo anterior, se esperaría que la tasa de migración fuese mayor en el segundo periodo respecto del primero. Sin embargo, el Cuadro 6 muestra un proceso en el que la tasa de migración ha disminuido, mientras que la tasa de conmutación anual entre las regiones ha crecido casi el doble que la primera²⁰.

Cuadro 6. Movimientos Interregionales de Fuerza Laboral

Tasa de migración (base anual 1992)	1,39 %
Tasa de migración (base anual 2002)	1,31 %
Conmutación anual 2002	2,54 %

Fuente: INE: Censos de Población. Elaboración propia

¹⁹ Aroca, P. (2004) Migración Interregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002. *Notas de Población* n° 78, pp.97-154., CELADE, Naciones Unidas.

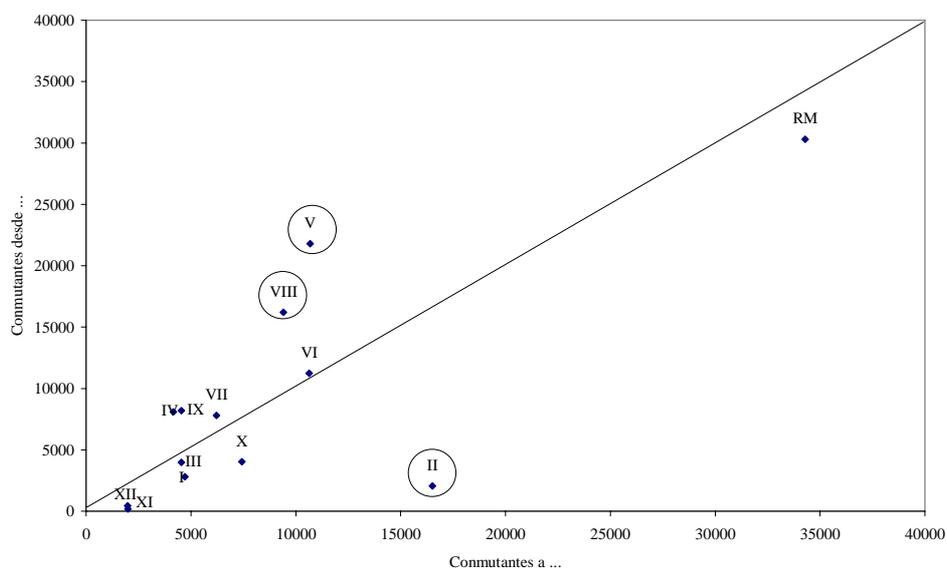
²⁰ No es posible poder evaluar, desgraciadamente, la tasa de conmutación pues en el Censo de 1992 no se hizo ninguna pregunta que permitiera conocer esta forma de movilidad laboral

Estos antecedentes hacen sospechar que la reducción de la migración, a pesar de la baja en la importancia en los costos de transporte, se debe fundamentalmente a que ha ocurrido un incremento significativo en el proceso de **conmutación**. Adicionalmente, sí existe evidencia empírica de que la tradicional concepción de suponer que **la decisión de dónde trabajar y de dónde vivir, en contextos regionales, se toma simultáneamente**, debido a que resultaría muy costoso vivir en una región y trabajar en otra por los viajes que habría que financiar, **está de alguna manera cambiando**.

De hecho, los resultados del último Censo de 2002 muestran que está ocurriendo un cambio significativo en este proceso, y que dada la reducción de los costos de transporte y la flexibilidad para definir distintos tipos de turnos que hacen que los trabajadores puedan trabajar desde el tradicional esquema de 5 días y 2 de descanso, hasta 20 días seguidos y 10 de descanso (ver Figura 14).

Por otra parte, en la misma Figura 14 aparecen las regiones V y VIII, IV y IX como exportadoras de importantes cantidades de sus trabajadores hacia otras regiones. También parece cumplirse la ley de Ravenstein de que un flujo de ida tiene su correspondiente flujo de regreso, aunque la II Región aparezca como gran excepción, al igual que en menor medida y en sentido contrario lo son la V y VIII regiones.

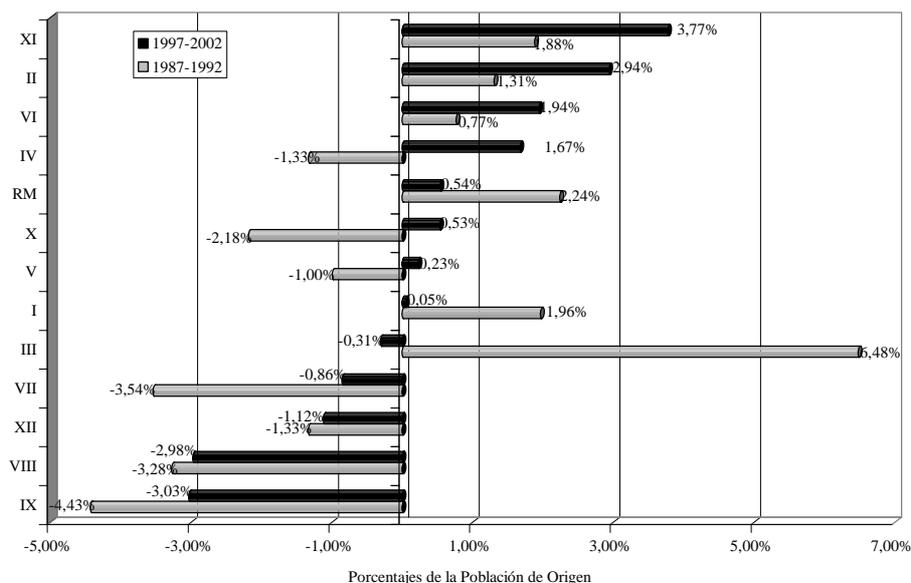
Figura 14. Conmutación Interregional Chilena 2002



Fuente: INE, Censo de Población. Elaboración propia.

Las Figuras 15 y 16 muestran las tasas de migración y conmutación neta de las regiones chilenas. En la primera se aprecia la existencia de un conjunto de regiones que atraen emigrantes mientras otras los expulsan. Sin embargo algunas de las regiones como la III, IV, V y X, presentan cambios significativos entre ambos periodos.

Figura 15. Migración Neta interregional en Chile

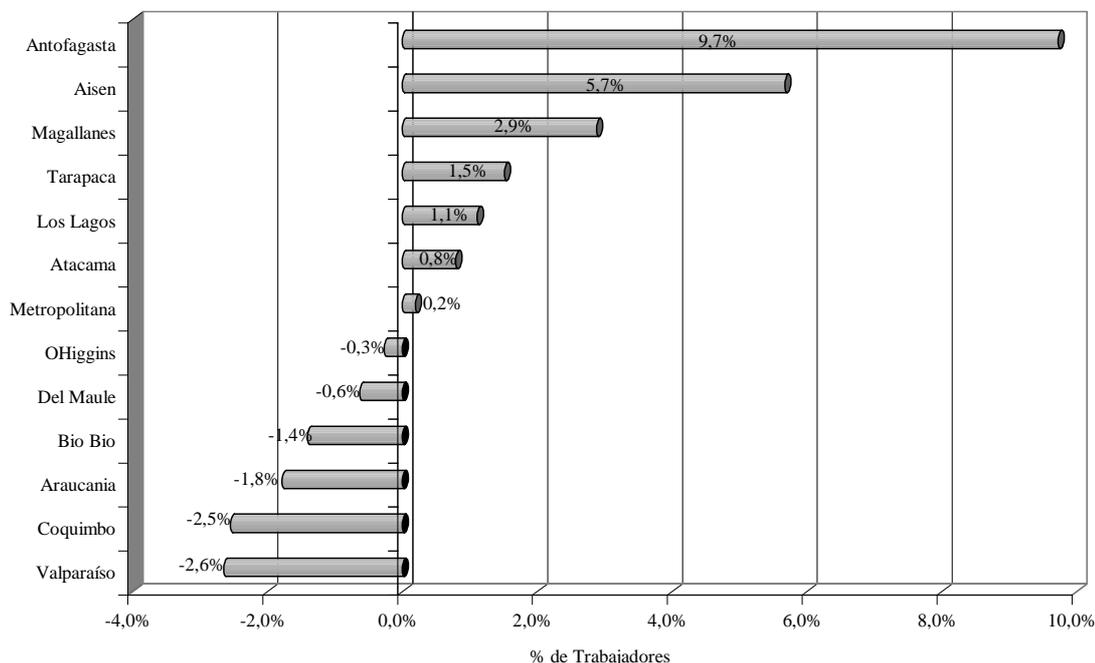


Fuente: INE, Censos de Población. Elaboración propia.

Por ejemplo la IV Región que en la Figura 6 mostraba una de las tasas de desempleo más bajas en el año 2000 respecto a la que tenía en 1990, aparece con una migración neta positiva equivalente al 1,67 % de su fuerza laboral, pero al mismo tiempo la Figura 14 muestra que envía a trabajar a otras regiones más del 2,5% de su fuerza laboral.

Adicionalmente, para comparar estas dos tasas, es necesario dividir la primera por 5, lo que hace que la migración neta anual es aproximadamente de poco más de 0.3 por ciento. Esto implica que la IV Región tiene más del 2 por ciento de su población laboral trabajando en alguna otra región. Es decir, si la IV región no pudiese enviar a estos trabajadores a otras regiones su tasa de desempleo estaría en su promedio regional histórico.

Alternativamente, si la II Región no tuviese *conmutantes* desde otras regiones tendría una tasa de desempleo cercana a cero en lugar del 10 por ciento que muestra en el año 2000, siempre que se asuma que los *desempleados* serían capaces de realizar los trabajos para los cuales se contratan los *conmutantes* desde otras regiones.

Figura 16. Porcentaje Conmutación Neta sobre trabajadores Locales

Fuente: INE, Censos de Población. Elaboración propia.

De la información obtenida se derivan algunos patrones de comportamiento regional importantes, como es que las regiones IV y VI que tienen una inmigración neta positiva, presentan sin embargo una conmutación negativa. Es decir, estas regiones son elegidas como lugar de residencia, pero para trabajar se opta por otra región distinta.

Esto es una fuerte señal que las **regiones IV y VI** se están convirtiendo en zonas para vivir o **regiones dormitorio**. Un patrón diferente tienen **las regiones II y XI** y en menor medida la **región X**, que **atraen inmigrantes** a su territorio y a la vez también **conmutantes**. Estas regiones se han hecho más atractivas fundamentalmente por su actividad productiva, especialmente la industria del cobre en la II Región y la del salmón en la X y XI.

La elaboración de un mapa de la conmutación regional hace también aparecer un claro patrón de comportamiento: existe conmutación positiva en las regiones del norte, sur y región metropolitana, mientras las regiones del centro tienen conmutación negativa, es decir, envían a sus trabajadores a laborar a otras regiones (ver Figura 17).

Figura 17. Mapa de la Conmutación Interregional



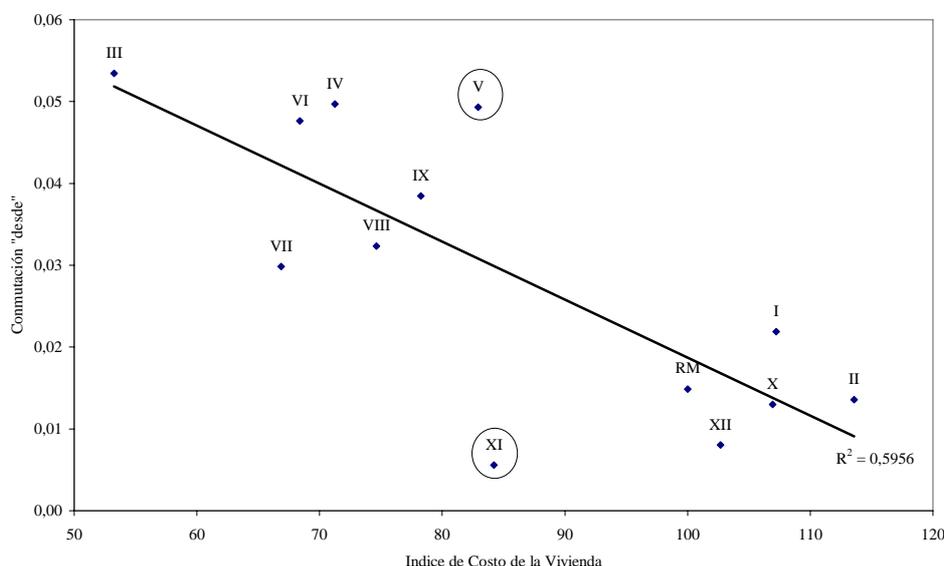
Fuente: INE: Censo de Población. Elaboración propia

2.2.2 Costo de Vida y Desigualdades Regionales

Una de las discusiones ausentes en el análisis regional en Chile ha sido el de diferenciales en costo de la vida. En general, casi no existe información analizada sobre la situación del costo de vida de las regiones, aún cuando el país sea tan heterogéneo a través de su larga y angosta geografía. Sin embargo, este aspecto es muy relevante al analizar la decisión de conmutación o las situaciones de pobreza, ya que si se asume que los trabajadores son racionales, elegirán la conmutación sobre la migración sólo cuando los beneficios de hacerlo sean positivos.

La Figura 18 muestra la relación entre el costo de la vivienda y la conmutación desde la región de residencia en el año 2002. Es evidente que la gente conmuta desde regiones donde el costo de la vivienda es bajo hacia aquellas otras donde éste es más alto. Las regiones I y II en el norte, las X y XII en el sur y la Región Metropolitana aparecen como las regiones que tienen mayor costo de vivienda y al mismo tiempo un bajo nivel de conmutación hacia otras regiones; mientras las regiones con costos bajos de vivienda, caso de la III, IV, VI, VII, VIII y IX, presentan altos niveles de conmutación hacia otras regiones. Es decir, los trabajadores prefieren vivir en regiones de costo de vivienda bajos y conmutar hacia regiones con costos de vivienda altos.

Figura 18. “Conmutación desde” y Costo Regional de la Vivienda



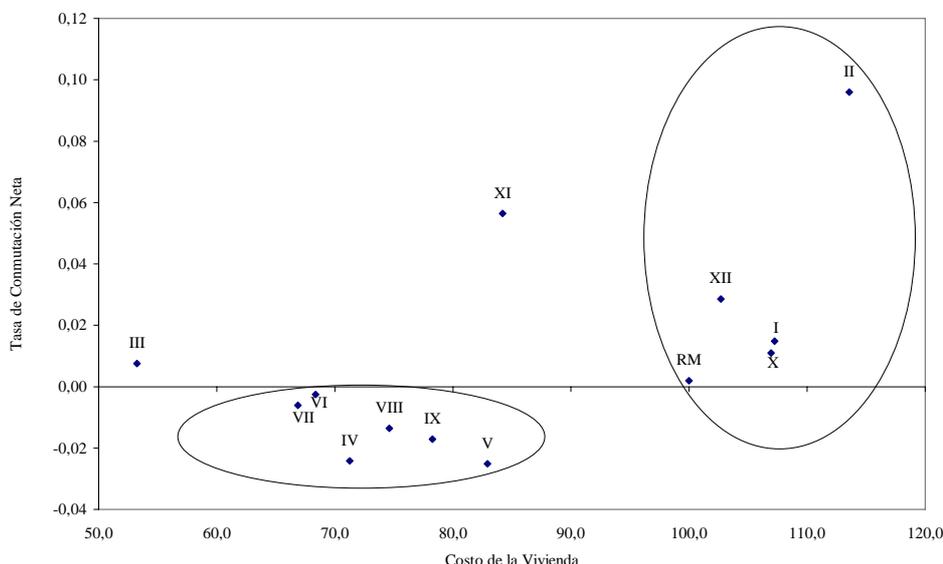
Fuente: INE, Censos de Población. Elaboración propia.

La Región XI en el sur aparece como un caso especial con muy baja conmutación hacia otras regiones, aún cuando su costo de vivienda esté en el promedio nacional. Por otra parte, los niveles de conmutación de la V región son altos comparados con sus

costos de vivienda, lo que se explica principalmente por su cercanía con Santiago, ya que un número importante de trabajadores conmuta a la Región Metropolitana.

La Figura 19 muestra la relación entre el coste de la vivienda regional y la conmutación neta, es decir, el número de trabajadores netos que recibe (tasa positiva) o envía (tasa negativa) cada región. En este gráfico se observa más claramente el conjunto de regiones receptoras de conmutantes I, II, X, XII y RM, y el de las que envían trabajadores a otras regiones: IV, V, VI, VII, VIII y IX. Las regiones III y XI tienen un comportamiento distinto, atrayendo ambas conmutantes a pesar de sus bajos costos de vivienda. La explicación de este patrón puede encontrarse en que la región XI sea una de las regiones más caras en bienes de consumo, en tanto que la III sea una de las regiones con menor oferta de servicios educacionales, lo que también es un elemento que disuade migración.

Figura 19. Costo de Vivienda Regional Chilena y Tasa de Conmutación Neta



Fuente: INE. Elaboración propia.

2.2.3 Inversión Extranjera Directa

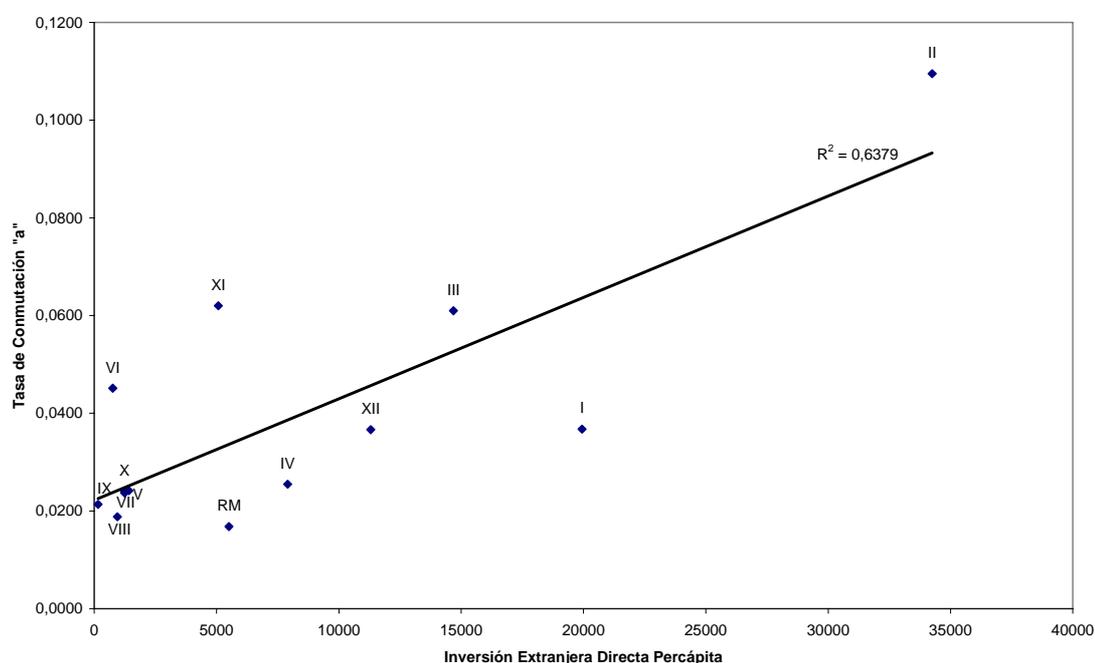
La inversión extranjera directa (IED) ha sido uno de los pilares del crecimiento en Chile ya que ha complementado significativamente la inversión nacional permitiendo incrementos significativos del producto en el período 1990-2004. Desde la perspectiva regional los datos evidencian una marcada concentración en las regiones del norte (I, II y III); en tanto que las situadas en el sur (VII, VIII, IX y X) han recibido unos flujos inversores muy reducidos (ver Figura 19).

El comportamiento de la inversión pública en este período de tiempo ha sido, en parte, compensatorio de la situación antes señalada; dado que justamente han sido estas

regiones sureñas las que han recibido mayores montantes de recursos públicos en tanto que las del norte se encuentran entre las de menor percepción.

Por otro lado, existe una significativa relación entre la conmutación interregional y la inversión extranjera directa (ver figura 20). Es evidente que los montos significativos de IED han generado demandas que los sistemas locales no han sido capaces de satisfacer y por lo tanto la importación no sólo ha sido de insumos para la producción, sino también de mano de obra. Sin embargo, esta última ha generado este nuevo patrón a nivel interregional que amerita una revisión de las medidas de empleo y desempleo a nivel regional distinguiendo donde se generan y donde viven. Esto es especialmente importante cuando se quiere cuantificar la difusión interregional de los efectos de los proyectos de gran envergadura como son los financiados por la IED.

Figura 20. Inversión Extranjera Directa y Conmutación en Chile



Fuente: INE y Banco Central de Chile. Elaboración propia.

2.2.4 A modo de conclusiones

Un repaso sintético de las cuestiones tratadas en esta sección permite alcanzar las siguientes conclusiones generales:

- 1) Una descripción general de la situación lleva a señalar la **existencia de un crecimiento significativo que tiene una dispersión espacial no aleatoria, en sentido de no ser homogénea a lo largo del territorio**. Ello se concreta en los mayores crecimientos de las regiones norteñas I, II y III, asociadas

principalmente a la industria minera; las del sur XII y XI mucho más rezagada; y, finalmente, la Región Metropolitana.

- 2) **El conjunto de regiones del centro del país**, por su parte, **proveen de trabajadores a las regiones del norte, sur y metropolitana a través de la conmutación**, trayendo a sus regiones los ingresos obtenidos en este proceso y mostrando tasas de desempleo en algunos casos muy inferiores a la que tendrían si sólo se considerara su capacidad de generar empleos. Por otra parte, **las regiones del norte, sur y Región Metropolitana aparecen como aquellas con costos de viviendas más altos, lo que incentiva la conmutación más que la migración hacia esas regiones.**
- 3) Este conjunto de resultados debería al menos llamar la atención de los diseñadores de la **política regional**, ya que ameritan una **revisión de la orientación dada a la misma**, puesto que aquellas regiones que atraen mayor monto de inversión privada tienen también un mayor crecimiento. No obstante, este hecho no se refleja en menores tasas de desempleo, sino que se aprecia **un derrame de los beneficios (*spillover*) hacia otras regiones a través del proceso de conmutación** donde los trabajadores van a laborar a estas regiones, pero el fruto de su esfuerzo genera demandas y efectos multiplicadores en sus regiones de residencia, lo que explica que regiones como la IV tenga importantes disminuciones de sus tasas de desempleo a pesar que su crecimiento sea relativamente bajo.
- 4) **Si los resultados del crecimiento se deflactaran por los costes de vida regional, o especialmente los ingresos de los trabajadores que viven en esas regiones, probablemente emergería un escenario distinto** y mostraría que los habitantes de esas regiones perciben beneficios considerablemente menores de los estimados a partir de el crecimiento del producto regional, ya que una parte importante de esos beneficios se esparcen hacia las regiones del centro del país o se pierden al enfrentar costos de vida mayores.

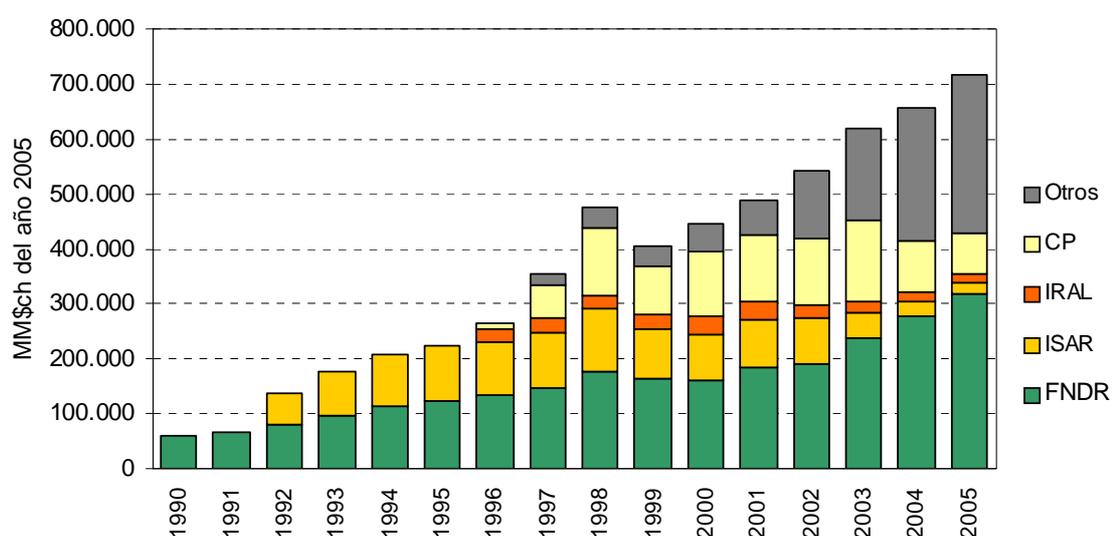
2.3 El papel del FNDR como instrumento de la política regional durante los gobiernos de la concertación

El FNDR, creado en el año 1974, ha sido el principal instrumento de inversión pública descentralizada que han tenido a su disposición las regiones, aunque su potencialidad como tal se ha visto mermada por la **persistencia de una visión subsidiaria del mismo a favor de los sectores** (ver Figura 21). Ello tiene que ver con que en su origen, todos los destinos del FNDR eran sectoriales, aunque ha sido básicamente administrado, desde su creación, como una especie de herramienta de compensación territorial para mejorar el acceso de localidades o áreas urbanas a servicios esenciales y no como un instrumento de desarrollo regional, especialmente si se tiene en cuenta su escasa vinculación con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) elaboradas por las respectivas autoridades regionales²¹.

²¹ Hecho reconocido con claridad por la propia SUBDERE, que en un documento de mayo de 2004 titulado: *El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión*

La recientemente aprobada ley 20.035, de 23 de junio del 2005, modificatoria de la LOCGAR, al definir el FNDR **no como un mero instrumento de compensación, sino también con finalidades de desarrollo regional** abre, no obstante, un portillo para que en el futuro la relevancia territorial de este instrumento aumente, pero siempre que ello venga acompañado, como se ha sugerido previamente, de algunos cambios en la legitimidad y en las capacidades de los GOREs.

Figura 21. Evolución de la IDR en el período 1990-2005 por Instrumentos, en MM\$ del año 2005



Fuente: SUBDERE. Elaboración propia.

El FNDR consta de tres fuentes de financiamiento o *componentes* principales:

- 1) El **FNDR tradicional o distribuido** (el más antiguo, y quizás el menos condicionado en cuanto al poder de decisión de los GOREs); formado con recursos del presupuesto público, se destina a proyectos de infraestructura social, estudios y/o programas, sin tener en cuenta el sector.
- 2) El **FNDR-BID**, en el que los recursos provienen de diversos convenios de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo; sirve *“para mejorar la eficiencia y la gestión de la inversión regional en el marco del proceso de descentralización del gobierno”* (Crédito BID 1281 suscrito en 2001),

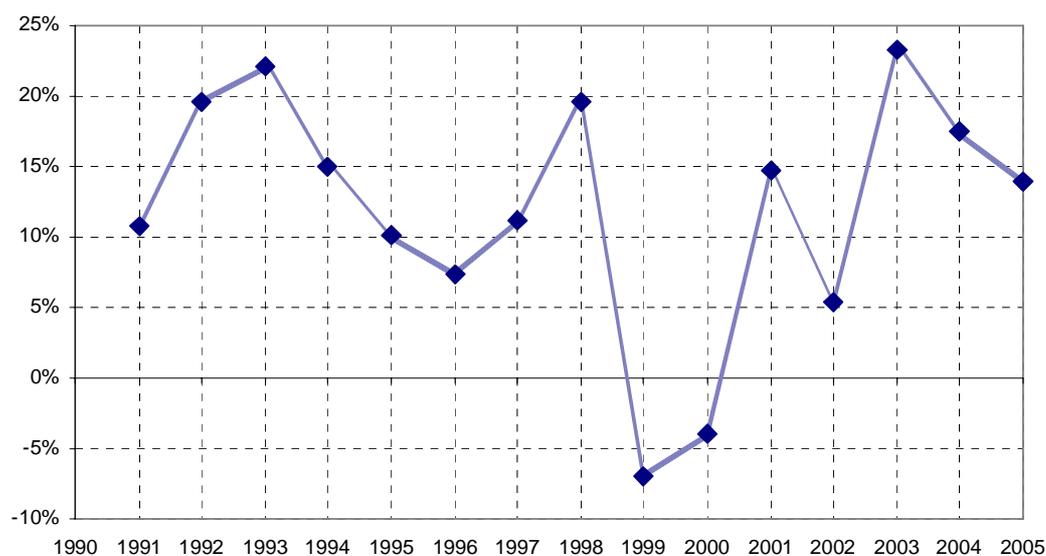
pública en la región, expresa que no ha existido una vinculación directa del Fondo con las definiciones de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), y que la asignación de recursos responde más bien a contingencias.

financiando inversiones en diversos campos, así como en temas de fortalecimiento institucional y descentralización; sus principales destinatarios son los sectores de educación, salud, vialidad, y en menor proporción el sector sanitario y electrificación.

- 3) Finalmente, las **Provisiones del FNDR**, constituidas por recursos traspasados por diversos ministerios, son inversiones regionales con una orientación específica, priorizadas por el nivel central del Estado; el ministerio de origen es quien decide la distribución regional, y la SUBDERE quien ejerce la contraparte técnica, materializando los procedimientos administrativos que hacen efectivo el traspaso de recursos a las regiones aunque para ser invertidos en sectores específicos²².

La evolución del FNDR en el período 1990-2005 pone de relieve que, en términos reales, su crecimiento ha sido constante, salvo el pequeño “bache” de los años 1999 y 2000 (ver Figura 22).

Figura 22. Crecimiento real del FNDR en el período 1990-2005



Fuente: SUBDERE. Elaboración propia.

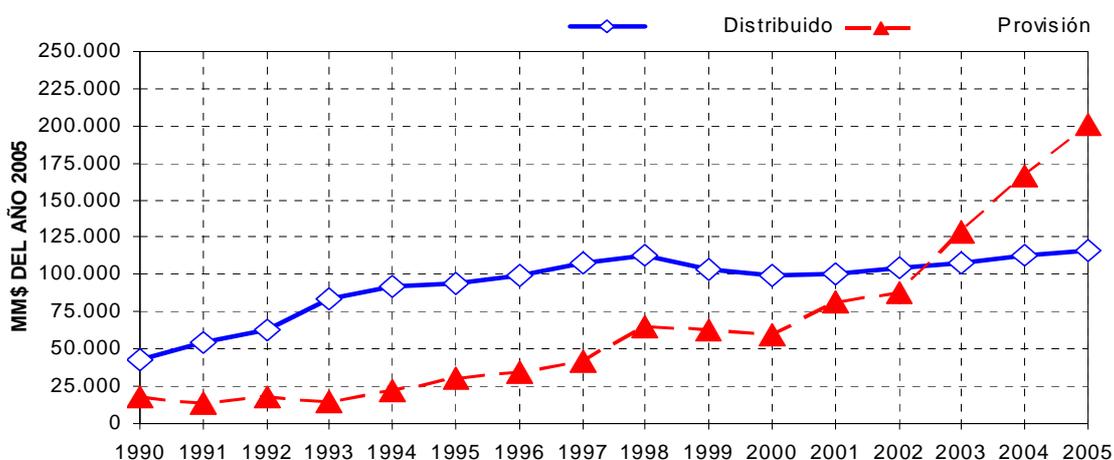
No obstante, su diferenciación por componentes permite hacer dos importantes matizaciones. Primero, que hasta 2002 la parte distribuida fue cuantitativamente más importante, aunque su tasa de crecimiento no fuese demasiado diferente de la parte de

²² Un excelente análisis crítico del papel del FNDR puede verse en Claudia Serrano: Inversión Pública y Gestión regional: Nudos Críticos, en Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (eds.): *Descentralización. Nudos Críticos*, publicado por la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica/CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2001.

provisiones. Segundo, el fuerte aumento de los últimos cuatro años se explica fundamentalmente por el notable “tirón” de las provisiones (ver Figura 23).

Desde la óptica de los tres gobiernos de concertación que han funcionado a lo largo de estos quince años, el mayor crecimiento del FNDR se registró en el de Aylwin (1990-1994) con una tasa acumulativa anual de casi el 17 %, frente al 5,8 % del de Frei y a la recuperación del gobierno de Lagos (2000-2005) donde la tasa²³ subió hasta el 14,8 %.

Figura 23. Evolución anual del FNDR y de sus Provisiones, en Mm\$ del año 2005



Fuente: SUBDERE. Elaboración propia.

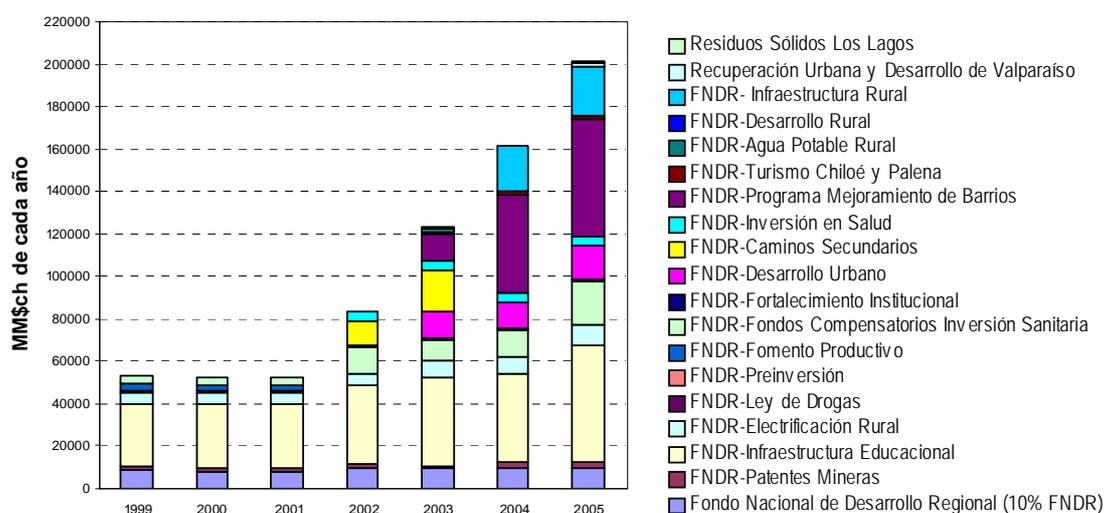
El destino de las provisiones del FNDR permite comprobar lo que antes afirmábamos acerca de su marcado **carácter sectorial**, aparte de explicar el aumento del protagonismo de dicho fondo en la IDR, especialmente desde 2004 (ver Figura 24). En efecto, este importante crecimiento ha tenido su origen en el aumento de los recursos destinados al Programa de Mejoramiento de Barrios y a la creación de la Provisión de Infraestructura Rural, como resultado de la fusión de las provisiones de Caminos Secundarios, Desarrollo Rural y Agua Potable Rural. Sin embargo, ello no ha implicado más que meros cambios de forma; son los mismos fondos que antes estaban en el presupuesto del Ministerio y que debían ser asignados por la región, los que ahora pasan al presupuesto del Gobierno Regional, pero para ser destinados específicamente en el ámbito fijado.

Desde la óptica de la distribución regional del FNDR llama poderosamente la atención su **reparto** tan **homogéneo**, sin que pueda destacarse por el monto total

²³ Estos datos deben matizarse teniendo en cuenta el peso del FNDR en la IDR. Desde esta perspectiva, el período más interesante ha sido sin duda el del último gobierno de concertación, ya que casi el 15 % de crecimiento anual es superior en 5 puntos al aumento de la IDR, mientras que en el período del gobierno de Aylwin sucedió justo al contrario: el incremento anual de la IDR casi duplicó al del FNDR.

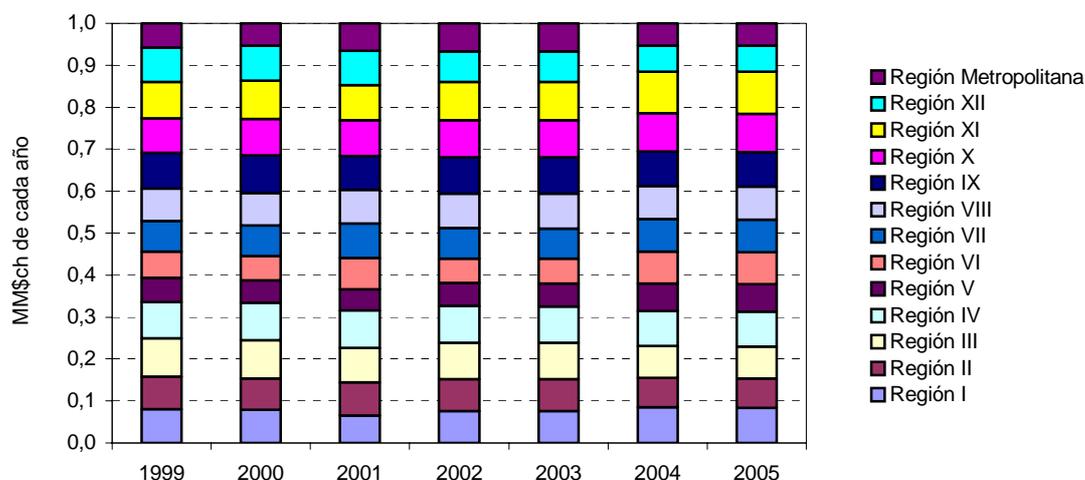
recibido ninguna región. No obstante, si la cifra se relativizara por el número de habitantes las percepciones de regiones como Aysén o Magallanes estarían muy por encima de la de zonas como la Región Metropolitana que reúne un porcentaje muy significativo de la población chilena (ver Figura 25). Esta llamativa situación se explica por la normativa legal establecida para proceder a tal reparto, al fijar que el mismo se hace teniendo en cuenta la evolución de dos variables: nivel socioeconómico y condición territorial.

Figura 24. Distribución de las provisiones del FNDR (1999-2005)



Fuente: SUBDERE. Elaboración propia

La primera, nivel socioeconómico, se calcula de acuerdo con los siguientes indicadores: tasa de mortalidad infantil, porcentaje de población en condiciones de pobreza, tasa de desempleo, producto per cápita regional, calidad de vida en salud (se consideraban camas por habitantes, médicos por habitantes y desnutrición infantil), calidad de vida en educación y calidad de vida en saneamiento ambiental. La segunda, condición territorial, compuesta por: dispersión poblacional, ruralidad de los centros de población, deterioro ecológico, diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción, y distancia a la Región Metropolitana.

Figura 25. Distribución regional del FNDR total (1999-2005)

Fuente: SUBDERE. Elaboración propia

El criterio de **reparto** que ha funcionado hasta 2005 **no tenía en cuenta ni el tamaño poblacional ni el geográfico** y, salvo la distancia a la RM, todos los indicadores se normalizaban (media nula y desviación estándar unitaria). Adicionalmente, el reglamento fijaba que el coeficiente de variación de la distribución regional debería quedar situado entre 0,1 y 0,2. Ello acababa conduciendo a que la variabilidad original de los indicadores considerados se “suavizaba”, y el resultado final era una distribución muy homogénea, recibiendo todas las regiones una cuota muy similar.

Para el año 2006 los criterios de reparto se han modificado, optándose por una forma de reparto distinta, que sí incluye ya variables relacionadas con la población – comprendido el género-, y el tamaño del territorio²⁴. La distribución final resultante es ligeramente diferente a la de los años anteriores, lográndose valores del coeficiente de variación sensiblemente superiores a ese rango de 0,1-0,2 del método anterior, pero sin alterar esa ya comentada tendencia de homogeneidad²⁵.

En la práctica, el FNDR ha sido pues utilizado a modo de mecanismo de nivelación territorial para mejorar el acceso de localidades o áreas urbanas a servicios esenciales, pero no como un verdadero instrumento de desarrollo regional, especialmente si se tiene

²⁴ En concreto, para el género se tomarían en consideración el número de pobres y el número de hogares pobres con jefatura de hogar femenina; y en cuanto al tamaño del territorio, se utilizaría un indicador de distancias internas de cada región (raíz cuadrada de la superficie).

²⁵ De acuerdo con información obtenida informalmente de SUBDERE que no ha podido contrastarse en ningún documento oficial de esta institución, ni tampoco de DIPRES, parece haberse previsto mecanismos compensatorios en el supuesto de que se generasen situaciones de clara descompensación para una región en sus percepciones nuevas respecto a las actuales, destinando recursos extra a las regiones que experimenten un descenso relativo por la vía de absorber parte de las provisiones sectoriales en el 90%; aumentando el FNDR total para que no baje el monto percibido por ninguna región; o por la de otorgar una provisión de transición temporal.

en cuenta su escasa vinculación con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) que en su última versión elaboraron las respectivas autoridades regionales para el período 2000-2005.

El FNDR ha funcionado como un mecanismo de reparto de inversión con criterios regionales, pero a la vista de los datos de su evolución su peso real es bastante menor por dos razones claves (ver Cuadro 7):

- 1) Porque las autoridades regionales manejan de forma más o menos autónoma la partida del FNDR distribuido, pero el resto viene marcado con un claro **destino sectorial**. De hecho, mientras que la IDR ha ido aumentando paulatinamente su participación en la Inversión Pública total, pasando de un modesto 13,7% en 1990 a más de un 50 % en 2005, el FNDR total ha seguido un comportamiento más modesto (en 2005 sólo había subido hasta un 22,6 %, partiendo del 13,7% en 1990).
- 2) Porque el peso del componente distribuido del FNDR refleja que la **capacidad de decisión presupuestaria real de los GOREs** ha sido siempre bastante **modesta**, pero el 8,3 % de 2005 significa uno de sus registros más bajos, no parando de reducirse desde 2000, año en el que alcanzó un valor del 10 %. No obstante, aún es peor comprobar que este 8,3 % es menor que el peso que esta misma partida significaba en 1990 sobre la Inversión Pública total (9,7 %).

Cuadro 7. Evolución del peso de la IDR, FNDR total y FNDR distribuido en la Inversión Pública Total (IPT) en %.

	Peso IDR/IPT	Peso FNDR/IPT	Peso FNDR distribuido/IPT
1990	13,7	13,7	9,7
1991	11,3	11,3	9,1
1992	17,4	10,1	7,9
1993	19,6	10,8	9,2
1994	20,8	11,4	9,2
1995	21,4	11,9	8,9
1996	22,2	11,2	8,3
1997	26,6	11,2	8,1
1998	33,4	12,5	8,0
1999	36,9	15,0	9,4
2000	44,4	15,9	10,0
2001	46,3	17,3	9,5
2002	47,3	16,8	9,1
2003	50,2	19,2	8,8
2004	50,1	21,3	8,6
2005	51,0	22,6	8,3

Fuente: SUBDERE. Elaboración propia.

En definitiva, un único instrumento con varias finalidades ha dado como resultado un fondo con cuatro graves **problemas**:

- 1) Acabar siendo **escasamente compensador** desde la perspectiva territorial, porque los criterios de reparto –aparte de numerosos- son estandarizados y el fondo acaba distribuido de forma muy homogénea.
- 2) Resultar bastante **complejo**, porque en su cálculo intervienen un número muy elevado de variables.
- 3) Terminar siendo **poco selectivo** porque su distribución por regiones es bastante homogénea.
- 4) Tener una **reducida proyección regional**, dado el gran peso de las provisiones y la menor relevancia del componente distribuido.

2.4 Los problemas claves de la institucionalidad regional en Chile

Desde la llegada de la democracia, Chile ha sido muy exitoso en diseñar políticas que permitan acelerar el crecimiento económico mediante una excepcional inserción internacional.

Desde el punto de vista interno, las principales preocupaciones se han centrado en establecer condiciones para mejorar la igualdad social y la democratización de la sociedad. Da pues la impresión que no han existido políticas explícitas dirigidas a un proceso de desarrollo regional/territorial en el que los protagonistas principales fuesen precisamente los territorios.

Este tipo de preocupación, relacionada con otorgar importancia a las cuestiones territoriales pareciera estar, sin embargo, cada vez más presente en los intentos de diseño de políticas públicas, aunque para avanzar en los mismos se requiere modificar algunos temas ligados a la institucionalidad.

De hecho, la observación de la realidad institucional chilena permite detectar la existencia de tres problemas principales para un mejor funcionamiento de las políticas de desarrollo regional:

- 1) La delimitación de competencias entre los distintos entes y órganos.
- 2) La articulación y desarticulación entre los sectores en el territorio.
- 3) La escasez de autonomía de las autoridades regionales y locales.

2.4.1 *La delimitación de competencias entre los distintos entes y órganos*

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE) recoge un conjunto de principios generales, bajo los que se organiza la administración del Estado en todos sus ámbitos.

De una forma específica, de la regulación existente interesa destacar las siguientes cuestiones:

- 1) **La elaboración y aprobación de políticas, planes y programas** tanto de carácter general como la relativa al desarrollo económico territorial, corresponde a la Administración Central a través de los Ministerios. Las regiones podrían aprobar políticas y programas, pero como no cuentan con servicios públicos propios que se las elaboren, tienen que apoyarse en los SEREMIs (órganos desconcentrados). Es decir, en términos prácticos acaban manteniendo una gran dependencia del nivel central; aparte de que cualquier política, plan o programa regional exige una armonización con las políticas, planes y programas nacionales²⁶.
- 2) **La competencia para elaborar normas sobre los sectores** reside en los Ministerios. Las regiones tienen una competencia normativa poco desarrollada en éste ámbito²⁷.
- 3) **La función resolutoria básica de asignar recursos a proyectos y programas** está también radicada en los Ministerios, aunque las regiones poseen competencias limitadas en relación al FNDR y otros instrumentos de inversión de decisión regional, tales como los Convenios de Programación y la ISAR²⁸.
- 4) **Los GOREs deben encargar a terceros y a servicios públicos** que operen en la región **la ejecución de planes y programas o proyectos**. Las autoridades regionales y las dependencias desconcentradas de servicios públicos no están autorizadas (por tanto no tienen capacidad de ejecución) para modificar el diseño de políticas, planes y programas que hayan aprobado autoridades centrales²⁹.

La distribución de competencias en Chile está marcada, pues, por un claro predominio centralizado de funciones normativas y planificación, de emisión de políticas e instrucciones y de manejo institucional de recursos y supervigilancia.

Por consiguiente, desde la perspectiva normativa se concluye que las políticas de desarrollo económico regional/territorial son políticas nacionales y sectorializadas. Ello, a pesar de la descripción de funciones relacionadas con este desarrollo que se describen en las leyes orgánicas regional y municipal, pero que no pasan de ser un mero enunciado de buenas intenciones³⁰.

²⁶ Los municipios gozan de mayor autonomía tanto para la elaboración como para la aprobación de las políticas, planes y programas; pero su ámbito de funciones es mucho más reducido que el regional. Igual que en el caso de las regiones, en el supuesto de que decidan tener una política activa en este ámbito territorial, la misma debería insertarse en la planificación nacional.

²⁷ Los municipios poseen la competencia para elaborar normas sólo en el ámbito restringido de sus competencias y territorio.

²⁸ Los municipios tienen plena capacidad para decidir sobre sus recursos, aunque su gasto está fiscalizado con posterioridad por la Contraloría General de la República.

²⁹ Los municipios por el contrario tienen autonomía para ejecutar sus políticas, planes y programas, aunque en su reducido ámbito de competencias.

³⁰ En su estudio de 2004 sobre los GOREs, la Universidad de Chile señalaba explícitamente que pese a tener en la Ley 19.175 un importante número de funciones el número de competencias y que efectivamente ejercen es más bien escaso, estando los relativos a la inversión del FNDR o a la aprobación de los Convenios de Programación entre los más importantes.

Adicionalmente, esta escasa descentralización administrativa se explica porque, a pesar de las reformas llevadas a cabo, no se ha creado a nivel de GOREs ningún espacio nuevo que a su vez suponga una desaparición de competencias de la Administración Central. Se plantea así un importante desafío para la política regional chilena en términos de cesión de competencias de la Administración Central y desconcentrada (Ministerios, SEREMIs y Servicios Públicos) a favor de órganos directamente dependientes de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

2.4.2 *La articulación y desarticulación entre los sectores en el territorio*

La evidencia empírica³¹ demuestra que en Chile existe una **elevada cantidad de instrumentos de fomento productivo** que, además, fueron **creados en respuesta a pedidos específicos** no siempre relacionados con el ámbito del fomento. Ello ha determinado que exista un **complejo cuadro de instituciones intervinientes en el desarrollo económico territorial** (ver Cuadro 8).

Un análisis de los veinte **fondos concursables** de fomento productivo existentes en la actualidad demuestra que salvo dos de SERCOTEC (Programa de Apoyo de Finam y Emprendemás y Línea de Financiamiento “Capital Semilla”); uno del FIA (Programa de captura y difusión tecnológica) y otro del INDAP (Programa de Desarrollo de Inversiones); sólo CORFO se preocupa realmente por promover el fomento productivo a través de cinco programas diferentes destinados básicamente a innovación empresarial, PYMEs y Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOs).

Está pues claro que con este enfoque operativo difícilmente pueden generarse economías de escala y aglomeración claves para formar una masa crítica de empresas capaces de beneficiarse acumulativamente de esos instrumentos y avanzar hacia mayores niveles de competitividad sistémica.

El análisis de la institucionalidad chilena revela que son dos las entidades con responsabilidad directa en materia de políticas y desarrollo de instrumentos para el desarrollo territorial:

- 1) el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), como instancia gubernamental encargada de establecer las normas básicas del sistema de planificación en sus modalidades nacional, regional y – en menor grado- municipal y de inversiones públicas; y
- 2) el Ministerio del Interior que es el encargado de las relaciones intergubernamentales a la vez que apoya a las administraciones de los Gobiernos Regionales y Municipales con instrumentos de gestión y la prestación de asistencia técnica a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

³¹ Ver MINISTERIO DE ECONOMÍA: *Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile*, proyecto BID realizado por la Universidad de Ferrara y la consultora NOMISMA, Bolonia, Italia.

Cuadro 8. Órganos e Instituciones que apoyan el desarrollo económico territorial a nivel central

Tipo de Actividad	Ministerio	Servicio Público o Institución
Infraestructura Básica	Obras Públicas	Dirección de Obras Portuarias Dirección de Aeropuertos Dirección de Vialidad
	Transportes y Telecomunicaciones	Empresas Portuarias Empresa de Ferrocarriles del Estado Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones
	Comisión Nacional de Energía	
	Vivienda y Urbanismo	
Ordenamiento Territorial	Vivienda y Urbanismo	División de Desarrollo Urbano
	Obras Públicas	Dirección de Planeamiento
	Otros Ministerios	Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Planificación CONAMA
Fomento Productivo	Agricultura	Instituto de Desarrollo Agropecuario Servicio Agrícola y Ganadero Corporación Nacional Forestal Comisión Nacional de Riego Fundación para la Innovación Agraria
	Economía, Fomento y Reconstrucción	Corporación de Fomento de la Producción Servicio de Cooperación Técnica Servicio Nacional de Pesca
	Minería	Empresa Nacional de Minería Programa de Asistencia Minería Artesanal
	Interior	Subs. Desarrollo Regional
	Planificación	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
	Relaciones Exteriores	Prochile
	Trabajo	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
	Obras Públicas	Dirección de Puertos Dirección de Obras Hidráulicas

Fuente: Rufián, D. (2005): “Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial: El caso de Chile”. Borrador. Protocolo de investigación-Programa CEPAL-ILPES-GTZ

De forma más precisa, la SUBDERE mantiene una participación activa en el diseño de políticas, programas e instrumentos para fortalecer las capacidades de municipios y GOREs, así como participa en todos los proyectos de ley que afectan directamente a los gobiernos subnacionales. También dentro de su presupuesto se encuentran los recursos de los principales programas de inversiones que son transferidos desde el nivel central a los municipios y GOREs (e.g. FNDR, PMB, PMU, entre otros). De esta forma todas las transferencias de recursos para el financiamiento de proyectos con estos fondos deben ser aprobados por la SUBDERE y el Ministerio de Hacienda.

En general, **ninguno de estos dos organismos (MIDEPLAN y SUBDERE) ha manifestado de forma bien definida su vocación territorial**. El primero, porque se ha acabado preocupando más de la rentabilidad de las inversiones que de una

planificación territorial³². El segundo, porque ha tratado de incentivar más el proceso de descentralización política y administrativa que el desarrollo territorial propiamente dicho, aunque la SUBDERE ha tenido que avanzar en la puesta en marcha de una serie de iniciativas importantes para el logro de una mayor eficiencia de la inversión territorial (el Programa de Gestión Territorial Integrada; la inclusión del modelo de Gestión Territorial Integrada como parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión del Gobierno y la realización de actividades de capacitación de funcionarios públicos en gestión del territorio, constituyen tres buenos ejemplos).

Desde la perspectiva sectorial, dos claros ejemplos materializados en el Ministerio de Obras Públicas o en el de Vivienda evidencian la existencia de una verdadera política pública territorial de obras públicas o de una política nacional de ordenamiento territorial. Sólo los casos de los Ministerios de Economía y de Agricultura permiten comprobar el diseño de actuaciones con un carácter más territorial, pero sin participación, al menos en un primer momento, de los gobiernos regionales.

En suma, **la gran cantidad de instituciones, políticas, instrumentos y programas; su diseño con lógicas muy disímiles; y su funcionamiento al margen de los criterios que les dieron origen, necesariamente hace dudar de su efectividad, sin que tampoco existan los mecanismos de coordinación que articulen adecuadamente dichas instituciones e instrumentos**³³.

Las principales dificultades se observan, sin embargo, en el contexto territorial, cuando se intentan coordinar y armonizar las diferentes políticas, programas e instrumentos sectoriales en el territorio a través de órganos con escasas atribuciones para planificar y resolver, y nula competencia para ejecutar lo resuelto (ver Cuadro 9).

De hecho, es normal que las políticas sectoriales se acaben concertando entre las diferentes instancias públicas territoriales, a fin de lograr un diseño coherente de actuaciones, pero cuando al menos 20 servicios que tienen direcciones regionales actúan en el fomento productivo, además de los SEREMIs de los Ministerios, el sistema no resulta operativo.

³² En Chile el Sistema de Inversión Pública tiene un alto grado de desarrollo técnico y metodológico, pero aún no cuenta con metodologías para el análisis de proyectos que se enmarcan dentro de programas integrales como son los de desarrollo territorial. De hecho, éstas han sido desarrolladas por los GOREs o en el marco de Programa específicos (casos del PIR y ORIGENES). En la ausencia de instrumentos y metodologías comunes, la SUBDERE ha tratado de paliar estas deficiencias a través de actuaciones como el Programa de Gestión Territorial Integrada o la realización de actividades de capacitación de funcionarios públicos en gestión del territorio.

³³ Los mecanismos de instancias coordinadoras creados tienen una institucionalidad precaria y no cuentan generalmente con equipo de personal propio ni con asignaciones de fondos para hacer frente a sus necesidades.

Cuadro 9. Órganos e Instituciones que apoyan el desarrollo económico territorial a nivel territorial

	Administración Desconcentrada		Administración Descentralizada
Espacio Regional	Infraestructura básica	Seremis de Obras Públicas, Transportes y Vivienda	Gobierno Regional formado por Intendente como Ejecutivo y Consejo Regional
		Directores Regionales de los Servicios Públicos	
		Servicios de Vivienda y Urbanismo (servicios regionalizados)	
	Ordenamiento Territorial	Seremis de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo	Los órganos de la Administración Desconcentrada en cuanto integrantes del ejecutivo regional
Fomento Productivo	Seremis de Agricultura, Economía, Minería, Planificación, Trabajo, Obras Públicas Directores de los Servicios Públicos		
Espacio Provincial	Gobernadores como órganos desconcentrados del Intendente		
		Servicios Públicos Provinciales	
Espacio Comunal			Alcalde y Concejo Comunal
	Infraestructura Básica		Secretaría Comunal de Planificación y Departamento de Obras Municipales
	Ordenamiento territorial		Departamento de Obras Municipales
	Fomento Productivo		Oficinas de Fomento, Oficinas de Empleo, Departamento de Dirección Comunitaria

Fuente: Rufián, D. (2005): “Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial: El caso de Chile”. Borrador. Protocolo de investigación-Programa CEPAL-ILPES-GTZ

Las razones de esta **falta de operatividad** son variadas, pero pueden sintetizarse como sigue:

- Porque varios servicios nacionales no toman en consideración las opiniones de sus equipos regionales en el diseño de políticas y programas (contenidos, niveles cuantitativos, cronogramas).
- Porque existe rigidez en la ejecución; es decir, no se les concede autonomía para integrarlos flexiblemente a otras iniciativas regionales y locales.
- Porque existe cierta descoordinación sectorial en las regiones, dado que la escasa autonomía que ostentan las direcciones regionales de servicios dificulta el papel coordinador del respectivo SEREMI.
- Porque los propios servicios (que son los que efectivamente manejan presupuestos y recursos) tienden a desconocer su condición de subordinados o dependientes a una autoridad sectorial o ministerial que pretende coordinarlos y representarlos.

Un problema añadido aparece con este **doble rol** de las SEREMIs. Su doble dependencia impide que respondan cabalmente a los intereses regionales expresados por cada Gobierno Regional. Estas manejan presupuestos que responden a prioridades definidas sectorialmente por el nivel central, aparte de que los gobiernos regionales no pueden traspasar recursos no solamente de una Secretaría Regional a otra, sino ni siquiera al interior de la misma en función de sus prioridades para la ejecución de distintas políticas, puesto que la asignación de recursos es competencia del Ministerio.

Por otra parte, las Secretarías Regionales no tienen tuición efectiva o completa sobre los servicios públicos que les están vinculados, tanto si estos están descentralizados funcionalmente como si no lo están, por lo que los servicios públicos, que son los verdaderos ejecutores de las políticas, responden a los criterios fijados por la Administración Central. Por ello, aún cuando la ley de Gobiernos Regionales haya previsto una cierta dependencia de los Secretarios Regionales Ministeriales respecto del Intendente, esta relación resulta poco eficaz.

2.4.3 *La escasez de autonomía de las autoridades subnacionales*

La autonomía de las autoridades subnacionales, especialmente en el caso de los gobiernos regionales, es escasa y se manifiesta en **tres áreas problemáticas**:

- 1) La **legitimidad política de los gobiernos subnacionales**: la elección de autoridades.
- 2) La **descentralización fiscal**: una asignatura pendiente.
- 3) La **limitada capacidad de las administraciones regionales**: recursos humanos y estructura uniforme

I. La legitimidad política de los gobiernos subnacionales: la elección de autoridades

El **principal problema** relacionado con la legitimidad política está directamente **ligado a la democracia y a la elección democrática de las autoridades**, lo que constituye todavía un tema pendiente reclamado por importantes sectores políticos, pues en Chile se ha optado por un modelo para las regiones donde se combinan autoridades desconcentradas, nombradas todas ellas por el Presidente de la República, y autoridades descentralizadas, los miembros del Consejo Regional, elegidos a través de un mecanismo indirecto.

El **Intendente**, que es a la vez representante del Presidente de la República y jefe del gobierno regional, se nombra por el Presidente, como si se tratara de un Ministro de Estado. Por otra parte los miembros del Gabinete Regional, los SEREMIs, tampoco son elegidos por el Intendente, sino por los Ministros respectivos, y son removidos por éstos, aunque corresponde al Intendente proponer una terna para su elección. Los directores de los servicios regionales, que son los servicios ejecutores, también son

nombrados por los directores nacionales. Es decir, el Intendente **tiene poco poder de disposición sobre su propio ejecutivo.**

Los **Consejeros Regionales** se nombran por los concejales electos en las comunas de la región correspondiente, lo que implica un mecanismo de elección democrática indirecta, y se enfrentan a **dos problemas políticos claves:**

- 1) La **poca relevancia de las funciones que tienen asignadas**, y en particular, su dificultad para fiscalizar al ejecutivo, como correspondería a los representantes de los electores en cualquier sistema democrático.
- 2) El **sistema de elección chileno**, porque el Parlamento nacional, tanto en su Cámara de Diputados, como en el Senado, se elige con un claro sistema de representación territorial (dos representantes por circunscripción). Ello produce que tanto diputados como senadores puedan acabar apropiándose del interés regional; lo que explica muchas veces las reticencias del poder legislativo a la hora de traspasar programas a los gobiernos regionales, prefiriendo mantenerlos en la Administración Central donde pueden ejercer mejor sus influencias ante los sectores que correspondan; aparte de la escasa relevancia que la sociedad política ha otorgado, al menos hasta la presente, a los Consejos Regionales.

En el **nivel provincial** esta situación de escasa legitimidad política es todavía más evidente. De hecho, el **Gobernador** –jefe del ejecutivo provincial- se concibe como un órgano desconcentrado del Intendente. La única instancia de participación prevista en la provincia, el **Consejo Económico y Social**, compuesto por miembros representantes de las organizaciones sociales de la provincia, no ha tenido ningún tipo de trascendencia política ni administrativa relevante.

Por el contrario, a **escala comunal**, la **democratización de las autoridades locales** constituye un gran éxito de los gobiernos de la Concertación, con dos reformas importantes en este tiempo. La primera para asegurar que el candidato a concejal más votado fuera elegido Alcalde; y, la segunda para separar después las elecciones de concejales y de Alcaldes, como ha ocurrido ya en la elección del 2004.

Un sistema de esta naturaleza, que permite que las máximas autoridades comunales puedan pertenecer a partidos distintos de los que gobiernan en la administración central, y con programas propios, ha otorgado cada vez mayor legitimidad a los gobiernos locales, tanto a su figura ejecutiva, el Alcalde, como a los concejales que se encuentran en mejor posición para fiscalizar y controlar los actos del ejecutivo³⁴.

II. La descentralización fiscal: una asignatura pendiente

La descentralización fiscal es un tema que pese a los importantes avances de los últimos años, sigue siendo una asignatura pendiente para un buen número de países

³⁴ Juan Pablo Valenzuela: *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile* (Trabajo para el BID, Diciembre 2005), demuestra claramente el alcance de estas reformas y la buena imagen que conlleva para los ciudadanos el proceso de democratización de la administración municipal.

latinoamericanos, sin que Chile sea una excepción. Al contrario, en el caso chileno, los datos demuestran que se ha primado más la transferencia de recursos desde la Administración Central hacia las administraciones subnacionales (**descentralización del gasto**) que la puesta en marcha de mecanismos que facilitasen la generación de los mismos por parte de estas últimas (**descentralización de los ingresos**)³⁵.

De hecho, en términos comparativos internacionales, Chile se encuentra por debajo del promedio de gastos e ingresos que manejan los gobiernos subnacionales en países unitarios de la OCDE. Al agregar los recursos municipales y de los GOREs los ingresos autónomos en Chile se mantienen entre el 8,5%-9,5% del total consolidado de ingresos públicos; mientras que en los países unitarios de la OECD este promedio es un 16,6%, aunque con una alta heterogeneidad. Por su lado, los gastos consolidados de los gobiernos subnacionales chilenos³⁶ alcanzarían el 20%, el promedio para países unitarios de la OECD es de 30,5%.

La comparación no mejora con los países federales latinoamericanos: Brasil (40%), Argentina (45%) y México (30%), en tanto que es relativamente similar a Venezuela (19%). En el caso de los países unitarios está por debajo de Colombia y es superior al caso de Perú.

Con todo, **la situación de las administraciones regionales resulta más precaria que la de las comunas**. De hecho, las reformas legales durante los gobiernos de la Concertación no han afectado considerablemente al grado de descentralización fiscal, sino que más bien han permitido mejorar los aportes condicionados del nivel central (especialmente salud y educación en el ámbito municipal y los gastos en inversión en el ámbito regional) e incrementar los recursos propios municipales, a través de aumentos de los topes de algunos tributos y actualización de la base del impuesto territorial. En este último sentido, al aprobarse recientemente la última reforma tributaria municipal, en Junio del 2005, se ha logrado multiplicar por cuatro los recursos del Fondo Común Municipal en 15 años.

A nivel regional la ley consagra para los gobiernos regionales la existencia de un presupuesto propio que es propuesto por el Intendente y aprobado por el Consejo. Sin embargo, **el presupuesto regional tiene escasa trascendencia, puesto que los recursos para su funcionamiento, que conforman el presupuesto corriente, y los gastos de inversión, vienen establecidos en el Presupuesto de la Nación**. Los gobiernos regionales no pueden conseguir ingresos adicionales con los que incrementar

³⁵ Sin embargo no hay que confundir autonomía financiera con autonomía fiscal. La autonomía financiera está referida a la suficiencia de recursos con los que hacer frente a las competencias y no implica el mismo grado de autonomía fiscal. En efecto, un alto grado de descentralización administrativa significa que los organismos descentralizados tienen autonomía para decidir en el ámbito de su competencia, en tanto que un alto grado de autonomía fiscal implicaría que los entes descentralizados pueden decidir acerca de las exacciones tributarias que imponen en su territorio.

³⁶ En el caso de Chile, junto al proceso de descentralización ha existido un proceso de privatización de parte de los servicios sociales, entre ellos sobresale parte de la seguridad social; la provisión de infraestructura de agua potable y servicios de saneamiento; la entrega de subsidios habitacionales; varias carreteras urbanas de la Región Metropolitana; y la educación primaria y secundaria, donde cerca del 50% de este servicio es entregado por entidades privadas que reciben financiamiento del gobierno central. Sólo el financiamiento para la entrega de servicios de educación por entidades privadas subvencionadas representan un 5% de los gastos del gobierno central.

su presupuesto, y dentro de los fondos de inversión destinados a los gobiernos regionales, éstos tienen también escasa autonomía para decidir su destino o su eventual modificación, salvo como hemos señalado previamente para el denominado FNDR *distribuido*.

En definitiva, los GOREs no cuentan con una ley de rentas regionales como sí sucede con los municipios. Por el contrario, su presupuesto se discute anualmente en la Ley de Presupuestos como la de cualquier otro servicio público. Como apuntamos previamente esta situación conduce a que se financien fundamentalmente a través de transferencias del Gobierno Central, impidiendo cualquier esfuerzo por la gestión de ingresos propios y dejando un alto grado de incertidumbre acerca de la evolución de sus recursos futuros. Tampoco pueden obtener financiación externa, ni por la vía de créditos directos del sector privado o por medio de ayudas de organismos internacionales³⁷. El Presupuesto Regional contempla recursos para el funcionamiento de los GOREs que representan entre un 5%-6% de sus recursos presupuestarios totales; en tanto que los recursos de inversiones alcanzan aproximadamente el 90% del total presupuestario (ver Cuadros 10 y 11).

Cuadro 10. Ejecución Presupuestaria Gastos de Funcionamiento de los Gobiernos Regionales, en MM\$ 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos	12.820	13.921	15.061	17.311	18.090
Aporte Fiscal	12.101	13.255	14.240	16.087	17.351
Otros Ingresos	375	246	351	631	124
Saldo Inicial de Caja	344	420	470	593	615
Gastos	12.820	13.921	15.061	17.311	18.090
Gastos en Personal	8.717	9.240	9.720	10.769	11.279
Bienes y Servicios de Consumo	2.201	2.300	2.515	2.711	3.126
Otros	1.472	1.898	2.227	3.179	3.672
Saldo Final de Caja	430	483	599	652	13

Fuente: Dirección de Presupuestos. Tomado de Juan Pablo Valenzuela: *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Trabajo para el BID. Diciembre 2005.

³⁷ Ello no impide, sin embargo, que el Gobierno Central financie variados programas de ejecución regional mediante estas ayudas de organismos internacionales.

Cuadro 11. Ejecución Presupuestaria, Inversión Regional de los Gobiernos Regionales, en MM\$ 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos	180.517	193.817	198.034	260.115	278.227
Ingresos Corrientes	3.082	2.811	3.077	1.811	2.355
Aporte Fiscal	19.220	10.719	5.852	9.022	15.066
Transferencias del Gob. Central	144.663	167.896	180.057	238.516	247.059
Saldo Inicial de Caja	13.552	12.390	9.049	10.766	13.747
Gastos	180.517	193.817	198.034	260.115	278.227
Transferencias Corrientes	0	0	0	0	1.586
Iniciativas de Inversión	164.321	183.674	172.250	196.608	223.277
Préstamos	3.902	-2.727	-4.601	-7	932
Transferencias de Capital	0	3.253	19.504	48.362	52.032
Saldo Final de Caja	12.293	9.617	10.881	15.151	400

Fuente: Dirección de Presupuestos. Tomado de Valenzuela, *op.cit*

A nivel municipal sí existe, como ya apuntamos, un importante grado de autonomía presupuestaria, y en los últimos años puede apreciarse más claramente una marcada intención de avanzar hacia la descentralización fiscal con reformas legislativas que aumenten los ingresos tributarios locales y otorguen mayores recursos a los municipios. De hecho, este proceso descentralizador tuvo su punto álgido en la reforma de 1995 que afectó a la Ley Orgánica de Municipalidades, a la Ley de Rentas Municipales y a la Ley del Impuesto Territorial; continuó con la denominada Ley de Rentas Municipales I ya en 2001 y se ha ampliado todavía más con la aprobación en julio de 2005 de la conocida como Ley de Rentas Municipales II (Ley 20033).

Previamente a la aprobación de la últimas reformas los recursos municipales habían pasado de de 890.000 millones de pesos en 1994 a 1.530.000 millones en el año 2000; es decir, un incremento de un 72% en términos reales. De este aumento los ingresos tributarios se incrementaron en 43% y las transferencias en 85%³⁸.

La última Ley de Rentas Municipales supondrá un incremento notable del Fondo Común Municipal (FCM); del orden de un 14%. Como es bien conocido, las comunas dependen financieramente de este fondo en forma notable, especialmente las pequeñas (menos de 5000 habitantes), que en 2004 obtenían más del 83 % de sus ingresos de éste.

³⁸ SUBDERE: *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*, Santiago, 2002, pág. 44.

Por el contrario, los de mayor tamaño poblacional bajan su dependencia para esta misma fecha hasta el 30 %³⁹.

III. La limitada capacidad de las administraciones regionales: insuficientes recursos humanos y estructura uniforme

La primera cuestión a tratar relativa a la capacidad de los entes descentralizados, tiene que ver con los recursos humanos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde la perspectiva de su cualificación.

De acuerdo con la información disponible, la magnitud de recursos humanos de los GOREs se ha mantenido relativamente estable desde su creación en 1994. La dotación inicial de los GORE fue de 756 cargos, es decir, del orden de unos 60 funcionarios por GORE, mientras que en el 2005 este número subió a 871, evidenciando un incremento de aproximadamente 15 % en 11 años⁴⁰ (Valenzuela, op. cit). Adicionalmente, se detecta un nivel de profesionalización insuficiente.

Pero más allá del tema de la cualificación, o de si la remuneración es o no la adecuada, el problema más serio es el de la magnitud de estos funcionarios para una operatividad eficiente de los GOREs. De hecho, este problema se percibe en tres aspectos básicos:

- 1) En la evolución de las inversiones administradas por los GORE, que se han triplicado, en términos reales, entre 1995-2006, mientras que las dotaciones de personal sólo lo han hecho en menos del 20%.
- 2) El intento de convertir a los GOREs en protagonistas del desarrollo territorial y no en el de meros gestores de una parte del FNDR, choca con la ausencia de recursos y programas de apoyo para su ejecución.
- 3) El propio proceso de conformación inicial del personal de los GOREs, que se fundamentó básicamente en el traslado de funcionarios desde 10 servicios públicos, manteniendo las condiciones laborales con que contaban en su lugar de origen. Esta estrategia orientada al control del gasto público ha acabado presentado problemas organizativos serios, diferentes según las regiones, pero que ha acabado reduciendo considerablemente los funcionarios que efectivamente se desempeñan activamente en las tareas de los GOREs.

Un segundo problema deriva de la **estructura uniforme del aparato institucional desconcentrado**. Para que una organización funcione adecuadamente, hay que olvidar la idea de una uniformidad absoluta para todas las funciones de gobierno. Sin embargo, en Chile ésta es la tónica, lo cual es poco comprensible, teniendo en cuenta la marcada diferenciación productiva entre las regiones. Piénsese en las regiones del Norte, con especialización en minería, y en las tierras cultivables en el Sur. Así, existen Seremis de

³⁹ Un análisis detallado de las cuestiones financieras municipales puede encontrarse en el trabajo de Valenzuela (2005), op. cit y en el primer Informe del presente estudio: *Análisis de las políticas de desarrollo regional/territorial en Chile* (capítulo 4), al que nos remitimos.

⁴⁰ Recientemente fue aprobado un incremento de 6 profesionales en la dotación de cada GORE (Ley 20.035), lo cual implicará que cada GORE contará con una planta promedio de 73 funcionarios.

Agricultura y Minería en ambos tipos de regiones. Las estructuras orgánicas del sector público debieran responder a necesidades concretas, no a criterios de similitud como ocurre en la actualidad.

De igual modo, **la estructura de los gobiernos regionales es muy rígida** y la ley solamente permite la existencia de dos departamentos administrativos en los mismos: una división de *administración y finanzas*, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional; y una división de *análisis y control de gestión* que colabora en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control.

Los municipios, por el contrario, tienen mayor flexibilidad, pero también su estructura administrativa está definida por la ley, aunque las municipalidades pueden crear instancias funcionales al interior de los departamentos de acuerdo con sus propios objetivos⁴¹.

2.5 Los problemas y desafíos del desarrollo regional/territorial en Chile: un análisis recapitulativo

En los tres apartados anteriores hemos esbozado un diagnóstico de la situación regional en Chile desde la perspectiva económico/institucional a la vez que apuntado, en unos casos con mayor profundidad que en otros, posibles explicaciones para esta situación apoyadas, por lo general, en la evidencia empírica existente.

En este último apartado, sin ánimos de ser exhaustivos ni repetitivos, pero de cara a plantear con rigurosidad sugerencias y/o recomendaciones para la solución de dichos problemas, se ofrece una recapitulación sintética de los mismos en tres grandes áreas:

1) Económica:

- a) Las **regiones chilenas** no replican el comportamiento nacional de una forma mimética por lo que **responden a los cambios económicos**, que han sido muy importantes en los últimos quince años, **de una forma diferenciada** (respuesta regional asimétrica).
- b) Chile, pese a ser un país con una posición alta dentro del contexto latino americano de nivel de renta, presenta todavía **desigualdades interregionales notables** que se manifiestan a través de diversas situaciones:
 - i. Clara **concentración de los ingresos alrededor de la Región Metropolitana** con tendencia a aumentar a pesar de los esfuerzos productivos notables que se aprecian en las otras regiones.

⁴¹ De hecho, los municipios han comenzado a tener más importancia política durante los últimos doce años, como consecuencia de los procesos de democratización, reformas del Estado, descentralización y desconcentración administrativa, así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza.

- ii. Existencia de **efectos *spillover*** o de derrames que canalizan una cantidad importante de beneficios hacia la Región Metropolitana, que hasta ahora han sido ignorados pero que potencian la tendencia concentradora de la capital.
 - iii. **Marcada divergencia regional en producción**, que tiene su reflejo en una dinámica regional diferenciada: un norte pujante (regiones I, II y III), un sur con crecimiento más bajo (regiones IX, X y XI) y una región emergente (Bio Bio).
 - iv. **Débil convergencia en ingresos**, por el particular rol de la Región Metropolitana, que incrementa su ingreso sobre el promedio de una forma significativa, pese a que su ingreso ocupacional es ya muy alto.
 - v. La inversión extranjera se ha concentrado claramente en la **industria minera**, apoyando la dinámica positiva de las regiones del norte, en claro detrimento de las del sur; que por el contrario son las mayores perceptoras de inversiones públicas.
- c) La **estructura productiva regional**, salvo excepciones muy contadas, está **escasamente diversificada**. Ello hace muy vulnerable a muchas regiones a crisis puntuales y/o sectoriales, a la vez que explica también la dinámica positiva de otras (caso del cobre para Antofagasta o la industria del salmón para Bio Bio)
 - d) Las **infraestructuras tecnológicas**, con excepción de la Región Metropolitana y en menor medida de núcleos puntuales en otras regiones (Concepción por ejemplo en la VIII), son escasas y con notables carencias.
 - e) **No existe una vinculación estrecha entre empresas y universidades**, particularmente las regionales. De nuevo, la concentración de las relaciones en la Región Metropolitana.
 - f) La consideración de la notoria **heterogeneidad en costos de vida** de las regiones chilenas ayuda a explicar, en parte importante, el comportamiento de la movilidad laboral; habiendo sido ignorada hasta la presente; aparte de poder prever que algunas variables territorialmente importantes, caso de la pobreza, podrían resultar bastantes diferentes a las calculadas actualmente.
 - g) La gran preeminencia de las **microempresas y PYMEs** en el tejido productivo regional, con una moderada dinámica positiva en el período 1995-2001, pero con una tendencia cada vez más acusada a invertir la situación, a la vista del mayor crecimiento de la tasa de destrucción de PYMEs y la caída de la tasa de creación.
 - h) La **tendencia de la R.M. de mantener una proporción creciente asociada al tamaño de las empresas**, justo la contraria que la que

observan las restantes regiones chilenas, puede resultar un elemento explicativo adicional de las notables diferencias existentes en producto e ingreso.

2) Capital humano y empleo:

- a) **Elevada concentración de la población en la Región Metropolitana.**
- b) **Desigual distribución del desempleo** a lo largo de la geografía chilena con una alta persistencia de las tasas de desempleo regional. Ello revela un lento ajuste a los cambios de las economías regionales y una escasa efectividad del mercado a la hora de solucionar este problema.
- c) Aparición de una movilidad laboral nueva entre las regiones conocidas como **conmutación** poco valorada, pero que empieza a ser interesante por su magnitud en algunas zonas concretas del país (norte especialmente), y que ayuda a explicar algunos problemas importantes como las notables diferencias en desempleo, la reducción de las migraciones interregionales o el aumento de la concentración en la RM a través de los efectos *spillover*.

3) Político-institucional

- a) El marco legal actual (fundamentalmente la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado) conlleva **que la política de desarrollo regional/territorial tenga un enfoque primordialmente nacional y sectorial** ya que, en la descripción de competencias de los distintos entes y órganos que realiza esta ley, se asignan específicamente a los órganos de la administración del nivel nacional, centralizada y desconcentrada, las competencias para diseñar, ejecutar y controlar.

De este modo resulta que:

- i. Las competencias en materia de elaboración y aprobación de planes, políticas y programas están realmente en manos de los Ministerios.
 - ii. Las competencias normativas están en manos exclusivas de la Administración Central (Ministerios).
 - iii. Las regiones tienen unas competencias exclusivas relativamente modestas (de acuerdo con los montos de FNDR, ISAR y Convenios de Programación). Por su parte, las municipalidades poseen plena autonomía, pero con escasos recursos.
 - iv. La ejecución de las actuaciones está en manos de los Ministerios ya que las autoridades regionales no tienen servicios públicos propios con los que ejecutar sus programas
- b) La política regional actual funciona con una **desarticulación notable** por, entre otras, cuatro razones básicas:

- i. Actuación no diferenciada de acuerdo con el funcionamiento de la dinámica de cada región, lo que acaba generando notables efectos diferenciados sobre las mismas.
 - ii. Existencia de multitud de instrumentos, especialmente en el ámbito del fomento productivo. Esta multitud de instrumentos conlleva necesariamente dispersión.
 - iii. Falta de efectividad de esta pléyade de instrumentos principalmente por la dificultad de coordinación entre los mismos lo que genera incertidumbre entre quienes pretenden utilizar dichos instrumentos.
 - iv. El papel del FNDR ha sido escasamente compensador desde la perspectiva territorial por varias razones: su complejidad de cálculo, su reparto final homogéneo y la escasa relevancia del componente distribuido
 - v. El “doble papel” que juegan los SEREMIS, por un lado sirviendo a los Ministerios nacionales; por otro, prestando servicios de asesoramiento a los Gobiernos Regionales (insuficientes en general por falta de medios).
- c) Las autoridades regionales funcionan con una acentuada **escasez de autonomía** que plantea tres tipos de problemas
- i. La legitimidad política de la elección de autoridades regionales, pues en Chile se ha optado por un modelo donde se combinan autoridades desconcentradas como los Intendentes y SEREMIS (nombradas todas ellas por el Presidente de la República), y autoridades descentralizadas los miembros del Consejo Regional (elegidas a través de un mecanismo indirecto).
 - ii. La todavía precaria descentralización fiscal, con avances muy modestos en la posibilidad de que las administraciones regionales puedan obtener recursos de forma autónoma⁴².
 - iii. La limitada capacidad de las administraciones regionales manifestada en unos recursos humanos insuficientes y en la existencia de una estructura uniforme y demasiado rígida.

En definitiva, la política de desarrollo regional/territorial en Chile tiene unos desafíos que debe corregir para alcanzar unos resultados más notables y eficientes, sobre todo de cara a conseguir un mayor grado de **cohesión económica y social**⁴³, pese

⁴² En el caso de los municipios los progresos descentralizadores son más esperanzadores, especialmente a partir de la denominada Ley de Rentas II aprobada en 2005.

⁴³ Este término debe entenderse en un sentido amplio como la disminución de las diferencias entre las regiones chilenas; englobando tanto la reducción de las desigualdades en renta, como las de bienestar social o la de equipamientos en materia de infraestructura. Equivaldría a conseguir que el crecimiento económico generase desarrollo económico y social, y la convergencia real entre regiones.

a los notables esfuerzos realizados en los últimos quince años que han incorporado importantes mejoras, tal como se ha señalado en páginas anteriores.

Un planteamiento sintético de los **desafíos de la política regional en Chile**, al hilo de lo expuesto, permite establecer la siguiente relación ordenada en cuatro grandes áreas:

1) ÁREA ECONÓMICA:

- a) La necesidad de **disminuir las importantes diferencias regionales en ingreso y desempleo**, promoviendo *políticas discriminatorias positivas* que reduzcan el efecto concentrador de la Región Metropolitana.
- b) El logro de una **mayor diversificación de la actividad productiva**.
- c) El estímulo de la **competitividad** empresarial.
- d) El incremento de los recursos en el ámbito de **I+D+i**.
- e) La necesidad de **impulsar investigaciones** que ayuden a comprender mejor la dinámica económica regional y la complejidad de las relaciones entre las variables claves (PIB, desempleo, inversión, ingresos, salarios, etc.)
- f) La consideración de los **efectos *spillover* regionales**; premiando con mayores gastos a las regiones que generan estos derrames, en detrimento de las que son captadoras netas.
- g) La consideración de la existencia de **costos de vida diferenciados** que permita tener una medida más adecuada de los verdaderos diferenciales regionales y de los impactos de algunas industrias sobre las economías locales que tienden a desaparecer cuando se comparan cifras nominales en términos espaciales.

2) ÁREA CAPITAL HUMANO Y EMPLEO:

- a) La **mejora, capacitación y cualificación de la mano de obra** con especial atención a los colectivos de desempleados y con problemas (jóvenes, mujeres).
- b) La **reducción del impacto negativo de las migraciones** en términos, sobre todo, de bienestar social (eliminación de las todavía importantes bolsas de pobreza existentes en algunas regiones, pese a la mejoría de los últimos años).

- c) La toma en consideración de los **nuevos procesos de movilidad de la mano de obra (*conmutación*)** y sus particulares consecuencias en el empleo y en la propia dinámica regional.

3) ÁREA MEDIOAMBIENTAL

- a) La necesidad de dedicar una **atención preferente al medio natural** (sustentabilidad del crecimiento).

4) ÁREA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

- a) La necesaria **reorientación de las políticas públicas**, especialmente de la regional, de cara a reconocer que la heterogeneidad regional es un hecho y, por consiguiente, las actuaciones no pueden ser homogéneas, sino **diferenciadas**.
- b) La necesidad de realizar importantes **cambios legales en la actual institucionalidad de forma gradual**: orientación menos sectorial/nacional; mayores competencias regionales; cambios en la forma de elegir el ejecutivo regional.
- c) La conveniencia de otorgar **mayores competencias y recursos a las autoridades regionales** en la idea de exigirles también un mayor grado de **corresponsabilidad**.
- d) La necesidad de **mejorar los actuales mecanismos de coordinación** de cara a evitar los problemas actuales de desarticulación de las actuaciones: menor número de instrumentos y más eficaces.
- e) La **conversión del FNDR en un verdadero mecanismo de desarrollo regional**.
- f) La creación de **Agencias Regionales de Desarrollo** como mecanismo clave de la dinamización económica del territorio.
- g) La búsqueda de unas **relaciones más estrechas entre el sector público y el privado**.

3. Propuestas de acciones claves

En este capítulo vamos a centrar nuestra atención en dos propuestas claves, una primera referida al **cambio de orientación del FNDR** y, una segunda, relativa a la puesta en marcha como mecanismo clave para el desarrollo regional de **Agencias Regionales de Desarrollo**. Ambas resultarían poco creíbles y difícilmente operativas si no vinieran acompañadas por un conjunto de propuestas de cambios, por un lado, en la filosofía estratégica de la política de desarrollo regional; y, por otro, en la institucionalidad regional.

La estructura del presente capítulo, tras el planteamiento general, se articula en cuatro apartados más. El primero se destina a recoger un conjunto de sugerencias acerca de por donde debería caminar la estrategia regional en Chile, teniendo en cuenta la realidad regional del país y las experiencias internacionales exitosas. El siguiente, apartado tercero, ofrece un esbozo sencillo y realista de algunos cambios necesarios en el actual marco legal chileno, para avanzar en los procesos de reforzamiento del protagonismo de las autoridades regionales. El cuarto, se destina al desarrollo de una propuesta de cambio en la orientación y funcionamiento del FNDR, de cara a hacerlo más efectivo desde la perspectiva regional. Finalmente, el quinto apartado dibuja un modelo de Agencia Regional a la luz de las experiencias exitosas y de fracaso que este instrumento de desarrollo ha jugado en un buen número de países y, en la idea, de que el mismo puede resultar eficaz, siempre que se respeten una serie de aspectos que se señalan de manera detallada en este último apartado.

3.1 Planteamiento general

Una vez diagnosticada la realidad regional chilena y conocida, al menos parcialmente, la naturaleza de sus problemas y desafíos resulta pertinente entrar en el ámbito de las sugerencias y recomendaciones para poder superar, aunque sea obviamente en un horizonte temporal amplio, las principales debilidades, y acabar mejorando la actual situación de las disparidades interregionales en Chile.

A estos efectos, el análisis de la experiencia internacional realizado alumbra algunas ideas interesantes que conviene tener en cuenta. Entre ellas pueden reseñarse las siguientes:

- 1) La consideración de la noción de **competitividad territorial** es clave para que las regiones puedan mantener y mejorar el nivel de vida de sus habitantes.
- 2) La importancia en los casos de regiones que funcionan con una dinámica económica positiva, de contar con unos **elementos intangibles** favorables (imagen atractiva; gobiernos competentes; atmósfera industrial adecuada; accesibilidad en términos de mercado, etc.). Es decir, tener en cuenta que los territorios tienen una esfera social y medioambiental.
- 3) La búsqueda de un objetivo último más amplio que el de la mera reducción de las desigualdades regionales, generalmente expresado en el logro de un mayor grado de **cohesión económica y social**. Es decir, no se trata ya simplemente de poner en marcha instrumentos fiscales reequilibradores, sino mecanismos que

desencadenen **procesos de desarrollo endógeno** que coadyuven a eliminar la pobreza, a evitar la discriminación por razones de género, mejorar la capacitación del capital humano, etc.

- 4) La estimulación de los procesos de desarrollo endógeno requiere que la política regional funcione con un enfoque estratégico que adopte una **perspectiva integral** de las diferentes líneas de acción a emprender.

En el caso chileno, de acuerdo con nuestro análisis previo, el proceso de cambio y desarrollo debe sustentarse en cuatro lineamientos de actuación básicos: económico; capital humano y empleo; medioambiente; e, institucional.

3.1.1 Lineamientos de acción en el ámbito económico

La conjunción del análisis realizado sobre la realidad regional chilena y de la experiencia internacional en materia de actuaciones regionales conduce a sugerir la conveniencia de cambiar en Chile la orientación sectorial de las políticas públicas dirigidas a elevar el nivel de competitividad de las empresas, tomando más en consideración la perspectiva territorial⁴⁴.

Esta mayor orientación territorial de las actuaciones haría más coherente el destino de recursos públicos hacia las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, el núcleo fundamental de la realidad empresarial, necesitadas de atención específica que ayude a resolver sus problemas y a reducir sus necesidades (mayor accesibilidad a tecnología, capital, oportunidades de inversión, etc.).

Por otra parte, la inversión pública en infraestructuras, la dotación de infraestructuras educativas o las acciones en materia de I+D de Universidades y centros públicos de investigación, son también actuaciones que tienen un impacto muy positivo en el desarrollo regional, pero necesitan de la colaboración de las empresas.

Las infraestructuras han de mejorar la productividad del sector privado y de sus empresas; y, los esfuerzos públicos en I+D han de tener su reflejo, al menos en una parte importante, en procesos de innovación en el ámbito empresarial, que permitan generar un mayor valor añadido en la región y, consecuentemente, una mayor empleo y bienestar económico y social para su ciudadanos.

Por otra parte, los procesos de globalización e integración de los negocios, junto con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han supuesto un impacto territorial muy importante. Los espacios se convierten ahora en lugares “funcionales” (donde se desarrollan determinadas tareas dentro de la empresa), en lugar de espacios de especialización (sectores productivos). Los territorios serán cada

⁴⁴ La propuesta que se realiza no quiere obviar los recientes esfuerzos, desde 2004, de mejorar la coordinación territorial de las actuaciones públicas a través de un Sistema de Gestión Territorial Integral (GTI) donde se demanda un mayor papel de los GOREs, a veces de lo Intendentes, como articuladores claves del desarrollo regional, integrado en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG); o de los Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI) como mecanismo para fijar prioridades de inversión teniendo en cuenta la opinión de interlocutores regionales. Pero ambas experiencias son muy recientes y, en todo caso, no están enfrentadas con la propuesta que se realiza.

vez más lugares donde se desarrollen, en unos casos, las funciones de producción de las empresas (y, por tanto, se verán presionados por los costes y las mejoras continuas de productividad laboral). Otros, en cambio, albergarán las funciones más tecnológicas y avanzadas de los procesos productivos. Serán los centros tecnológicos o núcleos del conocimiento, donde se genera la mayor parte del valor añadido y donde la remuneración de los factores puede ser mayor.

En definitiva, la naturaleza de los problemas económicos de las regiones chilenas lleva a sugerir dentro de este ámbito las siguientes orientaciones generales

- 1) **Mejorar los factores básicos de competitividad empresarial (accesibilidad a mercados, elementos intangibles, canales de financiación, etc)**
- 2) **Impulsar una oferta de servicios a empresas** (Agencias de Desarrollo Regional, Institutos Tecnológicos, mejora de la cooperación Universidad-Empresa, etc.)
- 3) **Favorecer el desarrollo, ajuste estructural y la diversificación del tejido productivo** (aumentar el aprovechamiento del potencial de crecimiento endógeno y de las ventajas comparativas, potenciar la cooperación empresarial, etc.)
- 4) **Aumentar las dotaciones de infraestructuras tecnológicas y de investigación (I+D)**
- 5) **Desarrollar la Sociedad del Conocimiento y de la Información** (Apoyo a la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo, Equipamiento científico-tecnológico, etc.)

Algunas de estas políticas se están desarrollando en Chile actualmente, dentro del área de fomento productivo, pero con un acusado sesgo sectorial. Es decir, con una escasa diferenciación por territorios (regiones). Sin embargo, la experiencia internacional aconseja **implementar en el ámbito regional políticas diferenciadas**, y un instrumento muy útil es el de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) – que se analiza más *in extenso* en el apartado siguiente, pero del que debe retenerse la idea de que permitirían liderar las políticas de fomento desde las regiones-.

Adicionalmente, las ARD podrían servir de nexo de unión clave entre la iniciativa privada y el sector público, por un lado; y, entre las potencialidades de investigación, desarrollo e innovación de las regiones y las necesidades de su tejido económico, por otro, con el objetivo de corregir algunos de los desequilibrios clave en el desarrollo económico territorial de Chile:

- 1) La necesidad de fomentar un cambio estructural o una mayor diversificación productiva, especialmente en regiones dependientes de un único sector.
- 2) La posibilidad de desconcentrar los procesos de inversión extranjera directa y, sobre todo, de que los mismos tengan mayores efectos multiplicadores en el territorio.

3) La ruptura de los procesos de concentración en la región metropolitana de los elementos intangibles básicos del crecimiento económico: servicios especializados a las empresas, centros de investigación, etc.

3.1.2 Lineamientos de acción en el ámbito del capital humano y empleo

La competitividad empresarial, liderada por la innovación como proceso, depende de manera crucial de la calidad de la fuerza de trabajo implicada. Y no solo es necesario referirse a los gastos y el personal dedicado a I+D, sino también a las cualificaciones profesionales en *producción, marketing y management*, en general. Las organizaciones (instituciones) que se dedican a la cualificación de la fuerza de trabajo son especialmente importantes para articular adecuadamente los sistemas regionales de innovación y, por tanto, favorecer estos procesos en las regiones menos desarrolladas.

Dentro de este contexto, la capacidad de adaptación y de aprendizaje existente en un territorio se ha revelado en la experiencia internacional como clave para su éxito. En este nuevo entorno, la innovación se nutre no tanto de información, sino de conocimiento y de los procesos de aprendizaje que se generan.

Adicionalmente, el capital humano y su empleabilidad no sólo son importantes desde el punto de vista económico, sino que constituye un elemento esencial para cualquier política de bienestar social.

De acuerdo pues con la experiencia internacional y la realidad regional chilena en materia de capital humano y empleo se sugieren las siguientes orientaciones generales

- 1) **Mejorar el nivel de cualificación y las dotaciones de capital humano de la población**
- 2) **Aumentar el grado de *empleabilidad* y de estabilidad en el empleo** (inserción laboral a colectivos especiales, impulso de la cultura empresarial en el ámbito educativo temprano, adaptación de la formación profesional a las necesidades del mercado)
- 3) **Formación del empresariado y fomento del espíritu empresarial.**
- 4) **Mitigar el impacto negativo de los movimientos de población** (especialmente los procesos de conmutación)

Chile ha realizado verdaderos esfuerzos en el campo educativo, especialmente significativos en las políticas de extensión y garantía de la jornada escolar. De hecho, gran parte de los esfuerzos del FNDR se han dedicado a apoyar estas políticas de desarrollo del país, que tienen un impacto muy significativo en el desarrollo económico y social. Sin embargo, parece conveniente a la vista de los datos profundizar en estas actuaciones atendiendo a las necesidades propias de cada región y facilitando los mecanismos necesarios para ofrecer a la población oportunidades de formación no sólo como elemento clave de empleabilidad sino también como estrategia básica de estabilidad en el empleo. La experiencia internacional demuestra que las regiones que mejor se han posicionado en la nueva sociedad del conocimiento son aquellas cuya

apuesta por la formación continua ha sido más importante (caso por ejemplo, de los países nórdicos en Europa).

3.1.3 Lineamientos de acción en el ámbito del medioambiente

En relación al sistema productivo y a las familias, son dos los aspectos que interesan del medio natural. Uno de ellos se relaciona con la cantidad y continuidad de los recursos que proporciona, y por consiguiente con la disponibilidad de éste – sustentabilidad del desarrollo-, y otro con la calidad, que dependerá del grado de contaminación del medio ambiente. Además, asociado al crecimiento está el problema de los movimientos de población de zonas rurales a urbanas.

Bajo estos conceptos, las orientaciones básicas de este lineamiento pueden sintetizarse en:

- 1) **Proteger, prevenir y regenerar enclaves naturales y rurales**
- 2) **Uso sostenible de la biodiversidad**
- 3) **Gestión integral de residuos urbanos, industriales y agropecuarios**
- 4) **Mejorar la eficacia en el uso de recursos (agua y energía).**
- 5) **Articular políticas integradas de relaciones medio urbano-rural.**

3.1.4 Lineamientos de acción en el ámbito político-institucional

Desde esta perspectiva el análisis realizado de la institucionalidad chilena, revela que, por diferentes razones, existen elementos que condicionan el desarrollo de una política regional/territorial y limitan sus resultados. Ello plantea claramente la recomendación de cambios en la institucionalidad regional vigente.

La naturaleza de estas modificaciones son de carácter variado pudiendo ir desde reformas legislativas de alto nivel (por ej. dotar de mayores competencias a los GORES a la búsqueda de fórmulas de cooperación entre el sector público y el privado. En un plano complementario, el tema de la cualificación de los empleados públicos es también esencial pues sin ella no es previsible un buen funcionamiento de la Administración Pública.

En definitiva, se sugieren las siguientes orientaciones generales:

- 1) **Facilitar los procesos de descentralización regional** (reformas marco legal, delimitación precisa de competencias)
- 2) **Mejorar la profesionalización y cualificación de los empleados públicos** (programas de formación continua, sistemas de promoción e incentivos, etc)

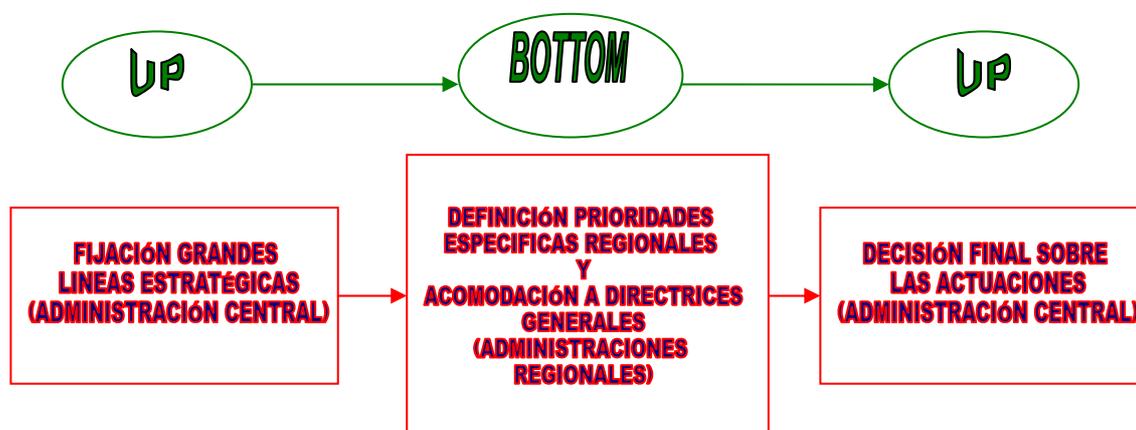
- 3) **Aumentar el compromiso (rendición de cuentas) de los actores regionales en el desarrollo territorial**
- 4) **Potenciar la asistencia técnica**

3.2 Cambios en la estrategia de desarrollo regional

De acuerdo con las experiencias más exitosas en el contexto internacional las actuaciones regionales en Chile deberían reorientar su estrategia de actuación teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- 1) Atender las necesidades regionales desde una óptica común (problemas comunes), pero también **diferenciada** (estrategia regional específica), y articulándola con políticas de tipo horizontal, particularmente las que inciden de forma directa sobre la competitividad.
- 2) Permitir articular figuras con un **esquema simplificado y, sobre todo, selectivo**, entendiendo que no todas las regiones necesitan un apoyo similar, ni en su estrategia ni en su dotación financiera.
- 3) Admitir la necesidad de **concentrar los esfuerzos presupuestarios en aquellas regiones menos desarrolladas**.
- 4) Diseñarse con un **horizonte temporal de medio plazo**, 5-6 años, con revisiones intermedias que posibiliten corregir posibles desviaciones. Ello conlleva dos importantes ventajas:
 - a) Evitar un solapamiento con el calendario electoral que prima sólo las actuaciones en el corto plazo
 - b) Dar a conocer a los actores intervinientes un marco temporal estable en los procesos de inversión territorial
- 5) Responder a una **secuencia decisional** del tipo *up-bottom-up* (ver Figura 26), donde se articulan las grandes líneas estratégicas a escala nacional, papel decisivo para la Administración Central, pero donde también sean atendidas las peticiones de las regiones/comunas (incluso permitiendo un margen de decisión en el diseño diferenciado); y, por último, una decisión final por parte de nuevo de las autoridades públicas centrales.

La experiencia internacional demuestra que existe un **marco orientador nacional** (para todas las regiones) y unos **planes de desarrollo territorial regionales ajustados** a las especificidades y realidades de cada región, aparte de a las orientaciones nacionales. Esto hace que en la práctica la visión sectorial de políticas, planes e inversiones deba también ajustarse (coordinarse) a estas particularidades regionales. **De ahí que el proceso vaya de arriba hacia abajo y después de abajo hacia arriba.**

Figura 26. Esquema del proceso de toma de decisiones: nivel institucional

Fuente: Elaboración propia

- 6) Fomentar una *gestión descentralizada*, especialmente para algunas líneas de desarrollo territorial (las relacionadas con las empresas y los instrumentos como las Agencias Regionales de Desarrollo), se viene mostrando como un factor de éxito.
- 7) Necesidad de coordinar los dos planos de actuación básicos de la política regional: el *plurirregional*, guiado por las políticas del gobierno central, y el *regional*, diferenciado, que recoge las peculiaridades de cada una de las regiones chilenas.

3.3 Cambios en la institucionalidad regional

Las propuestas de cambios que se plantean a continuación responden al diagnóstico de los problemas y desafíos que realizamos previamente en este ámbito, a la vez que sirven de complemento necesario a la puesta en marcha de una nueva estrategia de desarrollo regional como la dibujada en el apartado anterior⁴⁵.

Los cambios sugeridos en la actual institucionalidad regional son los siguientes:

⁴⁵ La relación de recomendaciones sugeridas no constituye un catálogo exhaustivo, sino que está concebida en función de la dimensión de los problemas y desafíos examinados.

1) Atribución a los gobiernos regionales de un ámbito de competencias propio

Esta sugerencia supone que de este ámbito particular hay que excluir tanto a la administración centralizada como a la desconcentrada. Esta atribución de competencias debiera darse de forma **gradual** y probablemente **negociada** entre las administraciones, por lo que no es necesario ni conveniente que el proceso se realice a la vez en todas las regiones del país. Por el contrario, se debería privilegiar aquellas que están mejor preparadas y sepan negociar adecuadamente dicho traspaso de competencias.

2) La inclusión del desarrollo económico como competencia propia de los GOREs

Esta sugerencia resulta clave dentro del planteamiento realizado porque supone acercar al ámbito territorial concreto la forma de enfocar y proponer la solución a sus problemas clave. Por ello, la descripción de funciones y atribuciones no debiera ser entonces simplemente, de coordinación de actuación de otros órganos como sucede en la actualidad.

3) La creación de servicios públicos regionales o traspaso de los que ahora funcionan de forma desconcentrada

De cara a que los GOREs puedan desempeñar adecuadamente las nuevas competencias que se les podría atribuir es imprescindible contar con una estructura administrativa a su servicio. Con carácter particular los ámbitos donde se requerirán servicios públicos regionales de manera especial son los relacionados con el fomento productivo la ordenación del territorio y el medio ambiente y la infraestructura.

4) La democratización de los GOREs a partir de la elección democrática de las autoridades

Este compromiso incumplido por parte de los gobiernos de la concertación puede justificarse desde distintos ángulos. Particularmente, si los GOREs tienen competencias propias en el campo del desarrollo regional deberían establecer sus Estrategias Regionales de Desarrollo, de manera que se conozcan y se aprueben por la ciudadanía. En este sentido, facilitaría instalar en cada región un verdadero debate acerca del proyecto de desarrollo regional más conveniente para la misma. Este fortalecimiento de la descentralización política a nivel regional podría, al menos transitoriamente, otorgar un papel relevante a los Intendentes como órgano articulador de las capacidades de coordinación de los GOREs en el desarrollo territorial.

5) La clarificación, en el interior de la Administración Central, de los órganos competentes y de la forma en que se coordina el desarrollo regional.

La actual presencia de múltiples organismos como SUBDERE, MIDEPLAN, CORFO, DIPRES, etc., a veces con funciones solapadas, sugiere, en el contexto

planteado, la necesidad de fijar de forma precisa el papel que cada organismo va a jugar y los imprescindibles mecanismos de coordinación. No se realiza ninguna propuesta concreta acerca de posibles cambios, fusiones o supresiones, simplemente se apunta que la opción elegida por las autoridades responsables debe hacerse procurando establecer **estructuras lo más simples posible**.

6) **La necesaria simplificación de instrumentos al servicio del desarrollo económico regional/territorial**

En efecto, el gran número de instrumentos actualmente existente se ha evidenciado como un importante obstáculo para el buen funcionamiento de las actuaciones públicas en el ámbito regional. Por consiguiente, debieran simplificarse y reducirse su número al máximo posible para poder alcanzar unos mejores resultados.

7) **El diseño de instrumentos adaptados a la realidad local y regional**

La marcada heterogeneidad regional detectada en los análisis previos sobre la situación regional en Chile hace necesario que los que se adopten estén diseñados para atender estas especificidades de cada lugar. Ello no significa, sin embargo, que algunos instrumentos puedan funcionar horizontalmente, pero la política regional tiene que estar diferenciada en función de las características económicas y sociales de cada región.

3.4 **El FNDR: la potenciación de su papel de estímulo al desarrollo regional**

El análisis del caso chileno ha evidenciado que la estructura de financiación de los GOREs está fuertemente condicionada a las prioridades sectoriales, lo que hace que la IDR tenga unos efectos muy limitados. Por ello, el dotar a la política regional de un instrumento potente para lograr el desarrollo de las regiones menos desarrolladas exige vigilar especialmente:

- 1) Las finalidades para las que se crea.
- 2) Los criterios de reparto, que han de ser lo más claros posibles.
- 3) La introducción de elementos que primen un comportamiento eficiente en el uso de los recursos públicos y, en la medida de lo posible, mejoren la corresponsabilidad.

Acorde con esta realidad se plantea un conjunto de propuestas, tratando de dotar al FNDR de unas características que le permitan encajar mejor como verdadero **fondo de compensación interterritorial**, en lugar de ser un mero instrumento de nivelación o suficiencia, y poder jugar consiguientemente un papel más relevante como **mecanismo de desarrollo regional**. En este sentido, su papel instrumental resulta muy relevante y además encaja en la actual normativa legal. Es decir, no resultaría necesario hacer

reformas legales de profundidad, sino simplemente cambios menores que adapten la naturaleza de las modificaciones que se proponen a continuación⁴⁶.

PROPUESTAS PARA EL FNDR

- 1) Dedicarse exclusivamente al **desarrollo regional** y, por tanto, ser un recurso de las administraciones territoriales para financiar sus planes de actuación propios⁴⁷.
- 2) **Centrarse esencialmente en las regiones menos favorecidas**, y esto se consigue si la financiación de políticas distintas al desarrollo regional se encauza por otras vías⁴⁸.
- 3) La decisión sobre la aplicación del FNDR corresponde a las **autoridades regionales** (reducir la condicionalidad a la presentación y seguimiento de un programa de actuación propio).
- 4) **Potenciar financieramente** esta nueva formulación del FNDR para otorgar un verdadero protagonismo a los gobiernos regionales.

Por otra parte, los restantes instrumentos que tienen impactos en el desarrollo territorial y que forman parte de la IDR deberían también compartir estos criterios territoriales, salvo en el caso del ISAR que se reparte actualmente con criterios territoriales, pero dónde cada sector tiene sus propias pautas.

En relación con los Convenios de Programación (CP), debieran estar coordinados y servir de base financiera, junto con la nueva reformulación del FNDR. En esta línea se plantean un conjunto de propuestas como las recogidas en el recuadro anexo.

PROPUESTAS PARA LOS CP

- 1) Deberían reflejar claramente las **prioridades territoriales** más que las sectoriales
- 2) Deberían **carácter plurianual**
- 3) Debería extenderse el compromiso de los CP también a **nivel presupuestario** para evitar que su desarrollo esté condicionado por motivos financieros.
- 4) Deberían reflejar un **compromiso mutuo Gobierno Central-GORE**, y a la hora de la firma deben estar imbricados dentro de la estrategia de desarrollo territorial de la región y vinculados a proyectos definidos, lo que hace más fácil el cumplimiento de dichos convenios.

⁴⁶ El planteamiento que se realiza para el FNDR lleva implícito el supuesto de la puesta en marcha de buena parte de los cambios institucionales sugeridos en la sección 3.3.

⁴⁷ En la actualidad, el FNDR ha servido como instrumento de financiación de políticas nacionales “con transmisión al territorio”, dejando menos margen para financiar políticas regionales propias o para ser selectivo.

⁴⁸ En su caso, podría pensarse en establecer unos criterios objetivos de cara al acceso a los recursos de este Fondo, en la idea de permitir sólo a regiones menos desarrolladas participar en el mismo; dejando para las áreas más prósperas los recursos procedentes de actuaciones más horizontales o sectoriales. Un reglamento nuevo podría resolver esta cuestión sin tener que llegar a cambios legales sustanciales.

En los Convenios Marco, deberían primar también los planteamientos territoriales en los planes de inversiones y conseguir un claro compromiso en el destino de los fondos; es decir, deberían estar coordinados con la estrategia regional diseñada por las autoridades competentes.

3.5 La figura de las Agencias Regionales de Desarrollo

La existencia de Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), de acuerdo a la experiencia internacional, se justifica por múltiples causas, pero en general surgen como **respuesta a los nuevos retos** encomendados a la política regional y al nuevo papel asignado a los entes públicos en un contexto de profunda internacionalización, de fuerte dinámica innovadora y continuo cambio tecnológico, de terciarización de las economías y de preponderancia de los criterios de mercado.

De manera particular, las ARD surgen como una **nueva filosofía de intervención** en la actividad económica, frente al fracaso de la tradicional política regional basada en la estrategia de movilidad del capital y la industria como correctores de los desequilibrios territoriales; y, ante la necesidad de dar un mayor impulso al desarrollo endógeno, frente a la dependencia de recursos externos para la generación de empleo. Adicionalmente, las nuevas políticas regionales suelen compartir los siguientes rasgos de interés:

- 1) La **descentralización**: protagonismo de las administraciones regionales
- 2) La **coordinación** entre agentes y también en el sentido de una mayor integración de las políticas nacionales y territoriales
- 3) La menor importancia estratégica otorgada al sector industrial como clave de desarrollo y más al **sector empresarial competitivo** (agricultura, industria, servicios)
- 4) La aparición de **nuevos agentes con capacidad de decisión**: administraciones (regionales, locales y, en algunos ámbitos, supranacionales) y la iniciativa privada como protagonista del desarrollo territorial de carácter endógeno

Existe una gran diversidad de **funciones** asignadas a las ARD entre las que se pueden citar:

- 1) **Promoción del desarrollo económico**, relacionado con el impulso del potencial endógeno de un territorio determinado.
- 2) **Dotación de infraestructuras** con un componente tecnológico cada vez mayor (Parques Tecnológicos, Institutos Tecnológicos, Centros de Empresas e Innovación, etc.).
- 3) Fomento a la **creación de nuevas empresas**, principalmente PYMES.
- 4) Estímulo para la creación de empleo.

- 5) **Internacionalización** de las empresas regionales y **atracción de inversiones** foráneas.
- 6) **Tramitación e intermediación de ayudas** financieras, préstamos y subvenciones, tanto de origen comunitario como estatal o regional.

En todo caso y en este nuevo contexto de búsqueda de una mayor eficacia en la política regional, guiada por una mejora de la competitividad de los territorios donde la innovación tecnológica es uno de los factores clave de competitividad junto con el fomento de pequeñas y medianas empresas y la prestación de servicios en general, las ARD se revelan como una nueva institucionalidad que sirve:

- 1) Como **agente intermediador** entre el sector privado y público.
- 2) Como **agente catalizador** de las necesidades locales y de los numerosos instrumentos existentes para responder a las necesidades locales (de la PYME).

Entre los objetivos fundacionales de las agencias de desarrollo regional existe una amplia gama de motivaciones, que van desde configurar e impulsar un sistema industrial tecnológicamente avanzado, diversificado y competitivo, hasta promover el crecimiento económico y el reequilibrio territorial de la región. Así también pueden identificarse objetivos más concretos, tales como la creación de condiciones para el desarrollo de una clase empresarial estable⁴⁹; la internacionalización de la actividad económica (empresas, productos y mercados) regional; la creación de una densa red de servicios reales; y, la difusión de una “tensión innovadora” entre la sociedad.

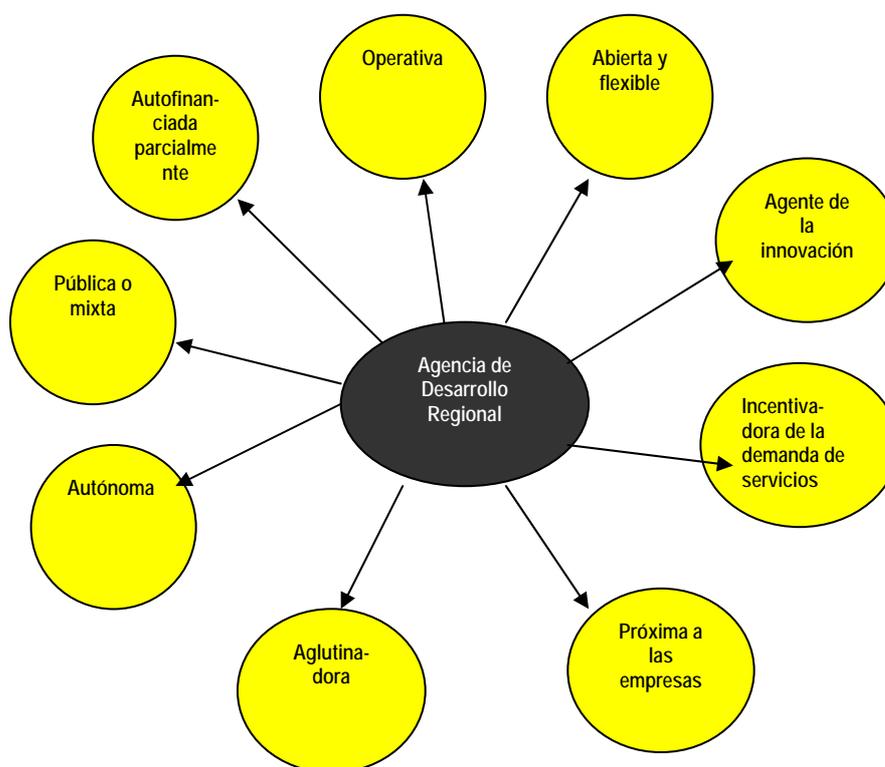
Un modelo de agencia de desarrollo regional orientada a la prestación de servicios reales a las empresas debe pretender que resulte:

- 1) **Adecuada** a las características del ámbito territorial en el que se ubica.
- 2) **Precisa** en cuanto a los objetivos.
- 3) **Selectiva** respecto a los servicios a promocionar.
- 4) **Coherente** con la política de desarrollo regional que exista para la zona.
- 5) **Asumida** por los agentes económicos regionales.

En síntesis, algunas notas características que debería definir la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo desde la perspectiva exitosa en la experiencia europea se ilustran en la Figura 27.

⁴⁹ Un ejemplo que responde a este objetivo es el de la Agencia de Desarrollo e Innovación de Andalucía en España.

Figura 27. Características que definen una ARD exitosa, sobre la base de la experiencia europea



Fuente: Elaboración propia a partir de Velasco y Esteban (2006): La política industrial de las Comunidades Autónomas en Esteban y Serrano (ed.): *La política económica en tiempos de incertidumbre*. Netbiblo. A Coruña

Los principales rasgos de una **ADR exitosa** a la luz de la experiencia europea se resumen en:

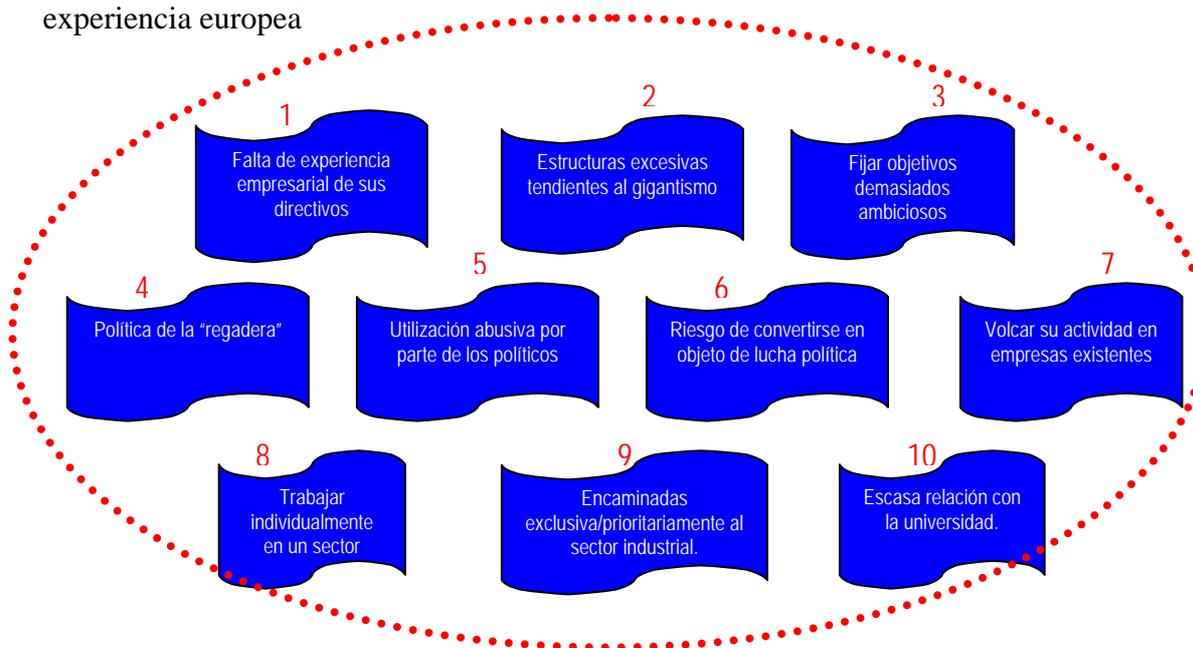
- 1) **Propiedad pública o mixta.** Una fórmula mixta con mayoría privada es aconsejable para garantizar el compromiso del sector público y privado con la agencia, así como asegurar su financiamiento en el mediano y largo plazo.
- 2) **Autonomía.** Para que sus decisiones puedan ser percibidas como autónomas por parte de los agentes empresariales como de los organismos públicos y privados que actúan en su zona de intervención.
- 3) **Carácter aglutinador.** Para evitar el solapamiento de las actuaciones con otras instituciones o entes públicos, orientados a la promoción de la competitividad empresarial y el desarrollo económico territorial en general. De no ser así se favorecería la ambigüedad y la burocracia.
- 4) **Proximidad a las empresas.** El desconocimiento o la limitada visualización de parte del sector empresarial, de la ampliación del uso de servicios técnicos para su actividad, del uso de información, de la cualificación de los recursos humanos, etc. debe motivar a las agencias de desarrollo a acercarse a las empresas y no esperar a que ellas acudan a los sistemas de promoción empresarial.
- 5) **Incentivación de la demanda de servicios.** La agencia en su papel de catalizador, debe poner los medios para propiciar una cultura permanente entre los empresarios por los servicios externos de consultoría.

- 6) **Impulso a la innovación.** En el sentido integral, desde propiciar el cambio tecnológico en los procesos y los productos, hasta atender prioritariamente la mejora de los intangibles empresariales (calidad, I+D, diseño, marketing, etc.)
- 7) **Apertura y flexibilidad.** Para poder modificar o ampliar los servicios según vaya manifestándose la demanda en cada momento. La flexibilidad además implica que los programas deban tener un principio y un final, y romper con la inercia de la perpetuación de programas públicos.
- 8) **Operatividad.** A fin de garantizar la eficiencia en su gestión interna, como en la selección de programas, rapidez en responder a las demandas, incrementar los clientes, etc.
- 9) **Autofinanciación** (al menos parcialmente). El objetivo de la agencia debe apuntar a buscar su propia financiación de actividades en un porcentaje significativo. Para ello, los precios de sus servicios deberán inicialmente ser razonables, buscando que los empresarios vayan gradualmente descubriendo el interés económico de los servicios y valorar su disposición a pagar por el coste real de los servicios.

El paradigma de la subvención está desapareciendo, sustituido por el del **conocimiento**, el de la **capacidad de gestión** de los profesionales y de las posibilidades que éstos tienen de **ayudar a pensar a los interlocutores empresariales**: Ahí está la diferencia entre unas agencias y otras. Algunas con mucha dotación económica pueden ser y a veces son un auténtico desastre, mientras que otras con menos presupuesto acaban siendo un completo éxito.

Desde la perspectiva contraria, algunos errores y defectos de las ARD a la luz de la experiencia europea se resumen en la Figura 28, bajo la consideración de que deberían considerarse como una especie señales de alerta permanente a los órganos gestores de las agencias.

Figura 28. Errores y defectos de los órganos gestores de las ARD, en base a la experiencia europea



Fuente: Elaboración propia a partir de Velasco y Esteban op. cit.

Decálogo de errores y defectos⁵⁰ de una ADR a la luz de la experiencia europea:

- 1) Falta de experiencia empresarial de sus directivos.** Es deseable que los directivos conozcan el funcionamiento de una empresa desde dentro, para garantizar la credibilidad y prestigio entre los empresarios destinatarios de los programas. A ello debe acompañar una política remunerativa acorde que permita contratar a los mejores profesionales del sector privado.
- 2) Estructuras excesivamente dimensionadas tendentes al gigantismo.** Lo aconsejable es empezar con una plantilla de personal reducida, con un número moderado de profesionales. A medida que aumente la demanda de servicios se deberá apostar por la subcontratación de estos servicios.
- 3) Fijar objetivos demasiados ambiciosos.** Al inicio sobre todo los objetivos deben ser perfectamente alcanzables. Por lo tanto, no deben fijarse retos y metas grandiosos en áreas muy diversas, para evitar el riesgo de justificar el fracaso del servicio, con la limitada actuación de los beneficiarios. Al mismo tiempo, deberá evitarse realizar acciones de muy corto plazo, en programas poco significativos que puedan estar desviando la atención de los agentes involucrados del objetivo final, que es la transformación del tejido industrial y empresarial.
- 4) Política de la “regadera”.** Está siempre latente la tentación a repartir los escasos recursos disponibles entre todo el colectivo empresarial, aunque con ello se diluya enormemente la eficacia de los programas.
- 5) Utilización abusiva por parte de los políticos.** El excesivo protagonismo de las agencias puede repercutir negativamente en la colaboración con el sector privado. Las agencias de desarrollo tienen las condiciones necesarias para propiciar la colaboración entre el sector privado y público, clave para el éxito común.
- 6) Riesgo de convertirse en objeto de lucha política.** Relacionado con lo anterior, la falta de consenso político, puede llevar a desprestigiarlas para siempre y colocarlas en una posición de irreversibilidad hacia su imprescindible credibilidad.
- 7) Volcar su actividad en empresas existentes.** Conlleva a olvidar el impulso a la aparición de nuevas empresas, y a contribuir a mejorar la capacidad de atracción de la zona.
- 8) Trabajar individualmente en un sector.** Este riesgo aparece frecuentemente ante la falta de visualización de las posibilidades que ofrecen los esfuerzos conjuntos. No sólo en áreas donde las sinergias aparecen de inmediato (compras, exportaciones, etc.) sino en aquellas donde la respuesta de los empresarios parece ser muy positiva (investigación, capacitación e información, etc.).
- 9) Encaminarse exclusivamente/prioritariamente al sector industrial.** La actividad de las agencias debe estar dirigida a la actividad económica en general, poniendo especial énfasis en aquellas actividades que resulten estratégicas en su zona de influencia.
- 10) Débil relación con la universidad.** Pese a la falta de legitimidad y de identidad del mundo académico, es en el ámbito local donde la interacción entre la universidad y las fuerzas favorables al cambio se hace más visible.

⁵⁰ En el mercado se puede morir varias veces porque permite que los empresarios “resuciten”, pero en el ámbito institucional público o privado sólo se muere una vez: el que fracasa en una oportunidad no tiene ya la ocasión de repetir; es decir, de intentarlo de nuevo.

La potenciación de **las ARD como una nueva institucionalidad en Chile** podría tener, entre otros, los siguientes **impactos positivos**:

- 1) Ser un **elemento central de cualquier estrategia de fomento productivo** en la región (catalizador de iniciativas).
- 2) **Devolver la iniciativa de desarrollo al territorio** y no a los servicios o delegaciones regionales de la administración central.
- 3) Convertirse en un **buen instrumento para la consolidación de los Programas Territoriales Integrados**, articulando medidas de fomento productivo y aglutinando esfuerzos⁵¹.
- 4) Las relaciones con la iniciativa privada se verían facilitadas si actuasen como **ventanilla única** para las iniciativas de fomento e incorporase a las PYMEs no sólo como clientes objetivo de sus políticas, sino también dentro de sus órganos de decisión⁵².
- 5) La **participación privada en el co-pago de servicios** facilitaría un mayor compromiso con el proyecto además de una mayor eficiencia, aunque llevase a una mayor estandarización de servicios (por ser más rentables).

En la actualidad pueden observarse señales de una cierta multiplicidad de políticas, instrumentos y autoridades ministeriales e institucionales participantes en todos los niveles de la administración del Estado para el fomento productivo. La puesta en marcha de las ARD podría ser la oportunidad para conciliar que:

- 1) Las regiones asuman el planeamiento estratégico y políticas regionales de desarrollo implementadas mediante planes y programas territoriales antes que sectorizados... con oportunidad de deliberación y aprobación a través del único órgano que se acerca a la representación de la comunidad regional como es el Consejo Regional de cada GORE.
- 2) Las estrategias, políticas, planes y programas necesarios sean revisados en su congruencia junto a los presupuestos regionalizados para asegurar que la institucionalidad ejecutora no dispersa tales recursos sino que aplica las directrices aprobadas en la región.

Un diseño genérico de una ARD en relación con la instrumentación puede contemplarse en la Figura 29.

El carácter de catalizador de la ARD viene ejemplificado tanto por el destinatario de los instrumentos (PYMEs) como por la institucionalidad propuesta (una única figura, **dependiente de los GOREs**).

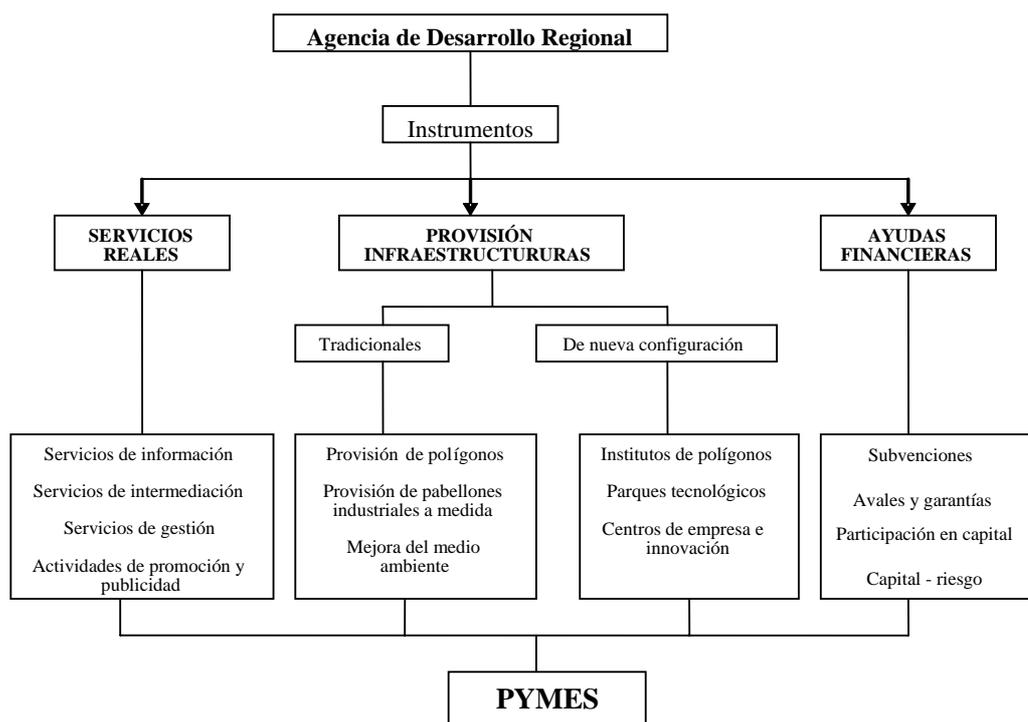
⁵¹ En esta línea, podría tener cierta lógica que CORFO formara parte de estas ARD junto con los GORES y representantes de las municipalidades

⁵² Las Cámaras de Comercio podrían ser un mecanismo útil a estos efectos.

Los instrumentos señalados atienden tanto a necesidades reales como a necesidades financieras. Proporcionan sustento infraestructural (tanto en sentido tradicional como de infraestructuras tecnológicas) y también facilitan el apuntalamiento de dos puntos importantes señalados en la propuesta de cambios en la estrategia: **la incorporación de elementos inmateriales** a la función de producción de las empresas (a través de los servicios reales) y también la **mejora de la empresarialidad** a través de las ayudas financieras específicas para el emprendimiento tipo capital-riesgo, avales....).

Las ARD propuestas constituyen una pieza fundamental para un cambio desde una política de desarrollo regional hacia una política de desarrollo territorial donde **los actores del territorio sean el centro de la estrategia: las empresas locales y las administraciones descentralizadas**. Consecuentemente, bajo este planteamiento, las ARD contribuyen a reforzar la necesidad de una **nueva institucionalidad** donde los Gobiernos Regionales **tengan más autonomía y capacidad de decisión y más responsabilidad antes sus ciudadanos**⁵³ y con una **participación activa** de los agentes privados.

Figura 29. Modelo operativo de una Agencia de Desarrollo Regional



Fuente: Elaboración propia.

⁵³ Las ARD pueden constituir una buena oportunidad para coordinar la experiencia de CORFO en los temas de fomento productivo y las características (necesidades) de cada región en relación con el micro-emprendimiento y las PYMEs de escaso capital y ventas, a través de líneas específicas de asociacionismo empresarial que permitirían canalizar los instrumentos hacia estas realidades.

Por tanto, este instrumento necesita que el entorno reúna condiciones adecuadas, que en contexto actual aconsejarían:

- 1) Una **implantación selectiva o gradual**: No todas las regiones tienen capacidades para garantizar un mínimo de éxito a las ARD.
- 2) Un **reforzamiento de la autonomía regional** sobre la base de una mayor diferenciación de estrategias y una mayor responsabilidad sobre los resultados futuros.

La financiación de las ARD ha de estar pues condicionada única y exclusivamente por su finalidad y no por quien libra el presupuesto. En la financiación, la participación pública es fundamental pero también el compromiso de las empresas. La fuente principal de ingresos debería venir de las aportaciones del gobierno regional o autoridad pública responsable; a través de subvenciones, dotaciones corrientes y de capital⁵⁴.

Desde el punto de vista de la **institucionalidad de las ARD**, la experiencia recomienda un diseño compuesto por un **Consejo de Administración** y un **Comité Ejecutivo**. El Consejo de Administración debe estar configurado primordialmente por los actores regionales (administraciones regionales y locales y representantes de las empresas regionales) y depender de las autoridades regionales. No obstante, los SEREMIS –como representantes de la Administración Central- deberían formar parte en términos consultivos y desempeñar un papel importante en ciertas actuaciones acordadas dentro del marco de sus competencias⁵⁵. El Comité Ejecutivo debe concebirse como un órgano técnico con un Gerente o Director General de perfil profesional a la cabeza, vinculado con la realidad empresarial de la región y con un cuerpo o gabinete técnico propio que diseñe las actuaciones adecuadas a las necesidades de la región en cuestión.

Una cuestión final importante es la **coordinación** de las ARD regionales. No se propone la proliferación de “reinos de taifas”, sino un instrumento regional propio que atienda a las necesidades específicas del territorio. Para ello, tanto los montantes máximos de subvención (especialmente importantes en los servicios financieros) como los presupuestos globales (subvenciones globales de las ARD) han de ser **negociadas entre las administraciones regionales y la máxima autoridad de gestión competente de la administración central**. Ello posibilitaría:

- 1) Tener un horizonte de actuación a medio plazo (las medidas de fomento necesitan masa crítica y seguridad en la continuidad para ser efectivas).
- 2) Evitar posibles problemas relacionados con la denominada competencia fiscal entre regiones.

⁵⁴ También son importantes los préstamos a bajo interés, las subvenciones de tipos de interés y las provisiones de fondos para capital-riesgo o las participaciones en empresas.

⁵⁵ Esta propuesta resulta obvio puede estar sujeta a la mejor conveniencia política en lo que se refiere a la composición de los órganos de gobierno.

4. Los principales aportes de las acciones propuestas

Este apartado final quiere servir como un medio para destacar lo que, en un sentido genérico, podríamos considerar como las conclusiones más relevantes desde el punto de vista del valor añadido de las sugerencias y recomendaciones realizadas. No se pretende, conviene aclarar, hacer una recopilación exhaustiva de todo lo tratado hasta el momento. Muy al contrario, se trata de perfilar de forma estilizada los aportes que se consideran más importantes:

1) Las propuestas responden a un enfoque integral del desarrollo regional/territorial.

Las sugerencias realizadas están concebidas como un medio para superar los problemas y desafíos detectado, pero colocando en el centro de la actuación a todos los actores participantes. No se trata pues de regionalizar/territorializar la política, como ya se hace con un éxito relativo en Chile, donde por ejemplo los procesos de desconcentración han avanzado durante los gobiernos de la concertación de una manera significativa, sino dar un paso más construyendo una **política regional/territorial de desarrollo donde las regiones estén en el centro de la atención.**

2) Las propuestas realizadas conllevan a un replanteamiento de la institucionalidad vigente y a la introducción de cambios

Los avances de Chile a lo largo de los quince años de gobiernos de concertación en materia regional están fuera de toda duda, especialmente en el terreno de la desconcentración y en el de cambios en la institucionalidad. No obstante, de cara a hacer más efectivas las futuras acciones regionales proceder a dotar a las instancias subnacionales de un mayor nivel de **competencia real** tanto en la **toma de decisiones** como en la **gestión de las actuaciones.**

3) La necesidad de contar con una dimensión temporal plurianual tanto en el plano financiero como en el estratégico.

Las actuaciones en materia de política regional/territorial están planteadas en la actualidad desde la perspectiva anual del ejercicio presupuestario corriente lo que condiciona la eficacia de muchas de ellas necesitadas, por lo general, de un plazo más largo, como por otra parte suele ser habitual en este tipo de política a la hora de plantear sus objetivos. Ello reporta dos importantes ventajas:

- 1) Evitar un solapamiento con el calendario electoral que prima sólo las actuaciones en el corto plazo
- 2) Dar a conocer a los actores intervinientes un marco temporal estable en los procesos de inversión territorial

4) La robustez de las propuestas

Como ya señalamos en la formulación de sugerencias y recomendaciones se han tenido muy en cuenta experiencias exitosas de política regional a escala internacional.

5) La necesidad de plantear un nuevo esquema de toma de decisiones up-bottom-up

El actual proceso de elaboración de las actuaciones de carácter regional/territorial se caracteriza por su claro sesgo nacional y sectorial, en el que prima una concepción *top-down*: las decisiones estratégicas claves se toman por las autoridades nacionales y el margen de influencia de los GOREs es muy reducido. El plan propuesto, en consonancia con los cambios sugeridos relativos al nuevo papel de los GOREs con mayores, y bien definidas, competencias, exige una concepción distinta como la señalada.

6) La necesidad de modificar el actual funcionamiento del FNDR

El análisis realizado acerca del papel que juega el FNDR demuestra que es un instrumento con una eficacia limitada para atender los problemas de fondo de las regiones chilenas, especialmente de las menos dinámicas u desarrolladas. En el marco de una estrategia como la planteada resulta imprescindible introducir **cambios** en la línea que se sugería en el apartado anterior:

- a) **Dedicación exclusiva al desarrollo** regional y, por tanto, ser un recurso de las administraciones territoriales para financiar sus propias actuaciones.
- b) Centrarse esencialmente en las **regiones menos favorecidas**.
- c) Dejar la capacidad de decisión sobre su aplicación a las **autoridades regionales**, reduciendo la condicionalidad a, por ejemplo, la presentación y seguimiento de un programa de actuación regional.
- d) Potenciarlo financieramente con **mayores recursos**, de cara a otorgar un verdadero protagonismo a los gobiernos regionales.

7) La puesta en marcha de Agencias Regionales de Desarrollo

Los nuevos retos de la política regional, particularmente en relación con la competitividad territorial, exigen la puesta en marcha de instrumentos nuevos como las **Agencias Regionales de Desarrollo** en una línea como la sugerida. Es decir, como una institucionalidad que sirva como agente intermediario entre el sector público y privado, a la vez que como medio catalizador de las necesidades locales y de los numerosos instrumentos ahora existentes para el fomento de la actividad productiva. En la actualidad, parte de este rol viene siendo asumido por CORFO, de manera parcial y generando problemas de superposición con otras instituciones y sin capacidad para acabar coordinando esta multiplicidad de actuaciones.

No obstante, es conveniente recordar de nuevo que este instrumento necesita algunas condiciones mínimas: implantación selectiva o gradual; reforzamiento de la autonomía regional o responsabilidad sobre los resultados.

El equipo de trabajo es consciente de que las propuestas realizadas pueden encontrar obstáculos importantes para su implementación, no sólo de índole política, sino también de carácter económico o incluso social. Por ello, las ideas de gradualismo y de un horizonte temporal de medio plazo deberían guiar su posible puesta en práctica. En todo caso, **la decisión final sobre estos temas es verdaderamente el desafío clave del desarrollo regional/territorial en Chile.**