

Patricio Aroca es Doctor en Economía de la Universidad de Illinois. Coautor de *Evolución, lecciones y desafíos de las políticas de Desarrollo Regional/Territorial en Chile*, Universidad de Alcalá, 2006. Director del Instituto de Economía Aplicada Regional IDEAR de la Universidad Católica del Norte.

# Nudo ciego

Para incentivar la descentralización se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que distribuye los dineros entre todas las zonas de Chile. Sin embargo, como siempre, es la capital la que se lleva la mayor parte de los recursos. Una solución que se convirtió en un problema y que deja a nuestro país aún más condenado a la desigualdad.

por Patricio Aroca

En 1987, Alejandro Foxley escribió en su libro *Chile y su futuro. Un país posible*<sup>1</sup> que en nuestro país existía un conjunto de nudos gordianos que era necesario desatar para poder pensar en el desarrollo que queremos. Uno de ellos, al cual dedica un excelente capítulo, es la descentralización, pendiente por una creciente concentración atribuida al «gigantismo insaciable de Santiago».

El hoy canciller planteaba que fue la situación de crisis de 1982 la que «cercenó la dimensión de esfuerzo financiero que hay que hacer para regionalizar de verdad», y que

en su mejor momento el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) nunca superó el dos por ciento del gasto público. Agrega que el «fenómeno se vio agravado por la ausencia de una política compensadora y reguladora, por parte del Estado, respecto de los excedentes que se generaban a partir del monocultivo de exportación o de la explotación minera.»

En 2006, Mario Waissbluth en *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y Propuestas de Futuro*<sup>2</sup> escribe que la descentralización en Chile es una asignatura pendiente. Además, muestra que la inversión pública

1 Cieplan, Santiago, Chile.

2 Serie Gestión Nº 76, diciembre. Ceges, Departamento. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

efectiva de decisión comunal disminuye desde 17,2 por ciento en 1990 hasta estabilizarse alrededor del 10 por ciento entre 2000 y 2004. Por otra parte, la inversión pública efectiva regional se incrementa desde 10 por ciento en 1990 hasta alcanzar casi 30 por ciento a finales de la década. Sin embargo, ésta comienza a disminuir sistemáticamente desde 2000 hasta llegar a 20,8 por ciento en 2004, lo que se traduce en que un tercio pasa a ser inversión pública efectiva sectorial, la que se incrementa desde 58 a 68 por ciento en el mismo período. Lo anterior representa un inmenso retroceso en términos de la capacidad de decisión de asignación de inversión pública efectiva en el proceso de descentralización. A su vez, es un regreso a la concentración del poder, a través de una gestión sectorial que ha ignorado la heterogeneidad de las regiones del país.

Muchas hipótesis se pueden plantear como potenciales explicaciones de esta situación. Una de ellas se encuentra en el mismo documento de Weissbluth, quien, al comparar la inversión pública efectiva regional *per cápita*, demuestra que la Región de Aysén tiene un valor varias veces superior al de la Región Metropolitana, con lo cual erróneamente concluye que este hecho invalida «una frecuente queja regionalista: que el dinero se lo llevan los santiaguinos.»

## Desigualdad que aumenta

La conclusión es errónea porque ignora las economías de escala, de aglomeración y de urbanización, mecanismos de concentración como la conmutación interregional, los beneficios del comercio interregional que se concentran en la Región Metropolitana, entre otros aspectos. Más que comparar los niveles de inversión efectiva en las regiones a nivel *per cápita*, se debe mirar los resultados del proceso de crecimiento. Los gráficos a continuación tienen ese objetivo e indican la realidad entre los años 1992 y 2003.

El primer gráfico fue construido con la información disponible de Producto Geográfico Bruto Regional (PGBR) del Banco Central y el Ingreso Promedio Ponderado de la Ocupación Principal Regional obtenido de la encuesta CASEN para 1992 y 2003. Para ambos años se creó un índice con base 100 en la Región Metropolitana.

Este gráfico muestra, para 1992 en el eje horizontal, que el salario promedio de los trabajadores de la Región Metropolitana es el más alto del país, en tanto la Región de la Araucanía tiene el promedio menor que es casi la mitad del

valor de Santiago. Los valores sobre la diagonal indican que los trabajadores de esas regiones obtienen una proporción del producto similar a la obtenida por Santiago.

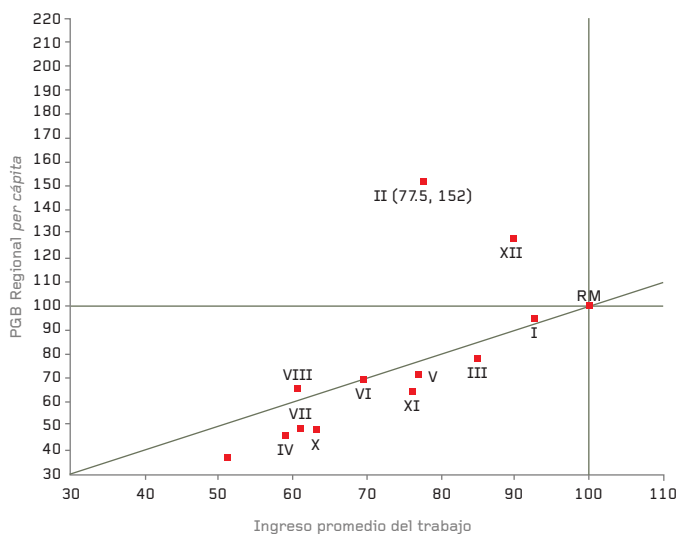
Los valores por sobre la diagonal indican que los trabajadores de esas regiones obtienen una proporción menor del producto, o que se requiere de mucho más producto para obtener un ingreso similar al de Santiago. El caso extremo es Antofagasta, donde los trabajadores alcanzan un 77,5 por ciento del ingreso promedio de los trabajadores de la Región Metropolitana, siendo que presentan una productividad *per cápita* 1,5 veces mayor que la de Santiago.

En el segundo gráfico se realiza el mismo ejercicio para el año 2003, y los resultados muestran cambios dramáticos de incremento de la desigualdad entre la Región Metropolitana (RM) y las demás regiones. Si se sacan las regiones extremas del gráfico (Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes), la Región Metropolitana aparece con un ingreso promedio superior en más de un 40 por ciento que las otras ocho regiones del centro del país. Esta diferencia no se aprecia en la distribución del PGB Regional *per cápita* (eje vertical), donde aparecen tres regiones con valores superiores a la RM, mostrando a Antofagasta en el extremo superior, cuyos habitantes tienen una productividad mayor en dos veces respecto de la de los de Santiago. Sin embargo, la proporción del ingreso en relación a Santiago casi no ha variado.

Estos gráficos muestran dos hechos claves relacionados con la política destinada a reducir las disparidades regionales. Primero, que ella no está siendo efectiva: la desigualdad de ingreso del centro respecto de las regiones está aumentando en el período donde se hace política específica para reducirla, 1992-2003. Segundo, que el indicador relevante de bienestar a utilizar debe ser el ingreso promedio de los trabajadores que viven en las regiones y no el PGB Regional *per cápita*.

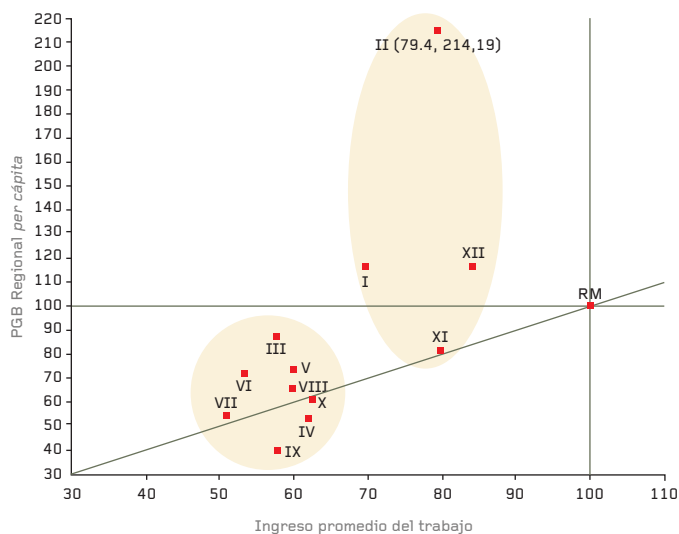
El caso de la Región de Atacama es el más preocupante. En 1992 su producto per cápita era de alrededor de 70 por ciento del de Santiago (...). A pesar de ello, su ingreso promedio bajó de 87 a 57 por ciento (...)

GRÁFICO 1. INGRESO PROMEDIO DEL TRABAJO VERSUS PGB REGIONAL PER CÁPITA. 1992 (ÍNDICE RM=100)



FUENTE: Banco Central y Casen de Mideplan.

GRÁFICO 2. INGRESO PROMEDIO DEL TRABAJO VERSUS PGB REGIONAL PER CÁPITA. 2003 (ÍNDICE RM=100)



FUENTE: Banco Central y Casen de Mideplan.

Una proporción importante de los dueños de las empresas de las regiones no vive en ellas, de hecho muchos no viven en Chile, por lo que el porcentaje del producto que va a los dueños de la empresa se va de la región o, en muchos casos, del país.

Adicionalmente, este gráfico muestra un movimiento generalizado de las regiones en la dirección que producen más, es decir, tienen mayor crecimiento que Santiago en promedio, pero obtienen menos ingresos. En este sentido, el caso de la Región de Atacama es el más preocupante. En 1992 su producto *per cápita* era de alrededor de 70 por ciento del de Santiago, mientras que en 2003 era de casi el 90 por ciento. A pesar de ello, su ingreso promedio

## AL SUR DEL MUNDO

Los primeros antecedentes de la Universidad Austral se originan el año 1942, cuando un grupo de destacadas personalidades de Valdivia dieron vida a la denominada Sociedad Amigos del Arte. Uno de sus principales objetivos lo constituyó el permanente apoyo a la creación de una nueva universidad. Esta idea fue acogida en la década de los 50 por el senador de la provincia de Valdivia Carlos Acharán Pérez de Arce (1891-1961), quien, desde los estrados del Congreso Nacional, dio a conocer el proyecto de los valdivianos y logró su posterior consolidación.

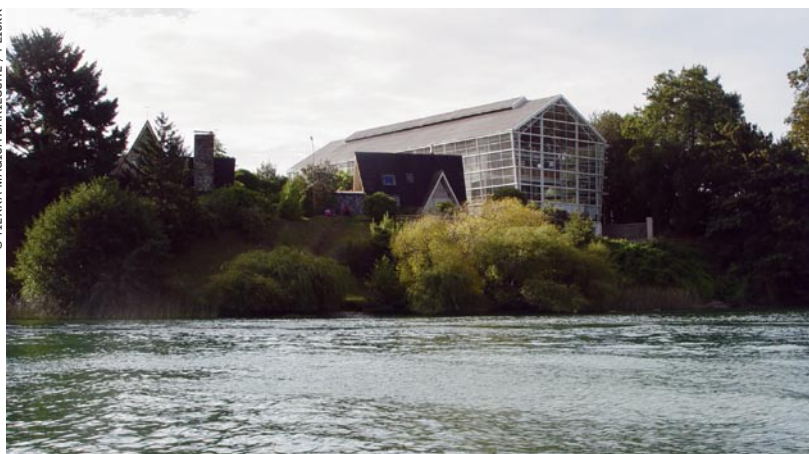
Pasaron varios años en que el proyecto universitario se mantuvo en una etapa de «hibernación». En 1954 se reactivó y fue elegido presidente, del recién constituido directorio de la Universidad

Austral, el doctor Eduardo Morales.

El pretendido proyecto tropezó con graves obstáculos. Uno de los más importantes radicaba en la falta de espacios físicos adecuados para albergar salas de clases. Gracias a la ayuda proporcionada por las eméritas ciudadanas valdivianas Inés Bischoff von Stillfried de Haverbeck (1886-1978), su

hija María Inés Haverbeck de Allende (1920-1973) y Elena Haverbeck Richter de Skalweit, tía paterna de la anterior, quienes efectuaron solemne donación de extensos predios en el sector de Miraflores, la Universidad pudo contar con los primeros edificios en los cuales se impartirían las asignaturas propias de las nuevas carreras.

© TIERRA MÁGICA BARTOLOME / FLICKR





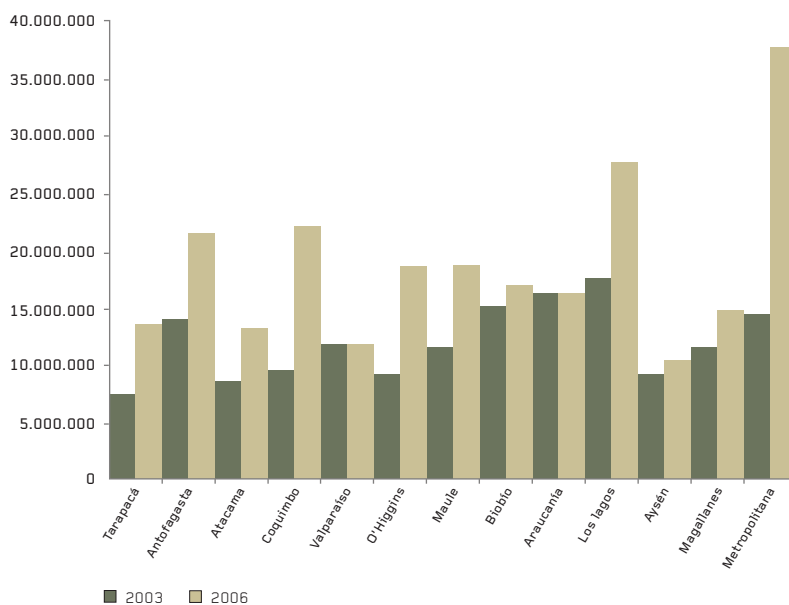
## URRUTIA Y UNDURRAGA EN CONCEPCIÓN

Los hacendados del sur tuvieron un polo de desarrollo en Concepción, cuyos puertos –y también los cercanos de Cobquecura y Buchupureo– podían embarcar sus productos. Pero nada más: la marina mercante les estaba vedada. Recién a fines de la Colonia, con la apertura ilustrada, un dueño de catorce fundos, el vasco José Francisco de Urrutia Mendiburu, intentará participar en ello. Influyente y ejecutivo alcalde de Concepción, es quien dirige la construcción de la Catedral diseñada por Toesca, y su casa en la Plaza de Armas tendrá tertulia principal.

Pronto tendrá que competir con otro vasco naviero, también fundador de una familia chilena numerosa, Manuel María de Undurruga. Ambos habían padecido las trabas que les impedían competir con las naves de Francia, que llevaban el cobre y la plata chilenos al Oriente; o con las de los bostonianos que venían una tras otra, incesantes, a cazar miles de cetáceos y lobos marinos para luego elaborar aceites o exportar sus pieles sin ninguna compensación para Chile. Con la Independencia se desarrolla una marina mercante, un cabotaje a lo largo del Pacífico, que tendrá un puntal en los vascos de Concepción.

Ambos serán también patriotas muy colaboradores, especialmente Urrutia Mendiburu, llamado «el suegro de la Independencia», por serlo de Martínez de Rozas y de Rafael de la Sotta, figuras señeras de ese núcleo patriota clave, al igual que varios de sus hijos. Finalmente millonario, regala un Hospital de Mujeres a la ciudad. [11]

GRÁFICO 3. FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL GASTADO 2003-2006 (M\$ DE CADA AÑO)



La asignación de un fondo que fue establecido para compensar territorialmente, disminuir las desigualdades de bienestar y promover un desarrollo balanceado de las regiones (...) contrasta significativamente con sus objetivos.

- ☒ bajó de 87 a 57 por ciento entre los dos años. Es decir, crece significativamente más, pero su ingreso relativo no mejora. De hecho, en el período es la única región cuyo ingreso real disminuye.

### Producir sin residencia

Estos resultados no sólo son preocupantes por sí mismos. En enero de 2003, se promulga el reglamento sobre distribución interregional del FNDR, en el cual se incluye, como una de las variables de reparto, el producto *per cápita* regional, pero no se menciona el ingreso de los trabajadores que viven en las regiones. Existe otro conjunto de variables, aunque ésa claramente beneficia a la Región Metropolitana y perjudica a las demás, ya que todas aparecen en 2003 con un PGB Regional *per cápita* mayor, en términos relativos a Santiago, que el que tenían en 1992. Al mismo tiempo la mayoría muestra un ingreso promedio de sus trabajadores que es menor.

Esto ocurre porque una proporción importante de los dueños de las empresas de las regiones no vive en ellas, de hecho muchos no viven en Chile, por lo que el porcentaje del producto que va a los dueños de la empresa se va de la región o, en muchos casos, del país. Además, la mayor parte de las utilidades que no se van del país terminan en Santiago, debido a que los empresarios viven en esa ciudad, generándose así unas desigualdades en ingresos que son las que, finalmente, dan cuenta de la diferencia en bienestar entre las regiones.

El gráfico del FNDR gastado en 2003 y 2006 muestra las consecuencias de este reglamento. En 2003, el FNDR asignado y gastado por la Región Metropolitana era de alrededor de 14 mil 500 millones de pesos al año, un 20 por ciento sobre el promedio nacional. En el año 2006, es más del doble del promedio nacional y es la región que más crece en su asignación del FNDR (161 por ciento). Es decir, la asignación de un fondo que fue establecido para compensar territorialmente, disminuir las desigualdades de bienestar y promover un desarrollo balanceado de las regiones, en los últimos tres años, después de visualizar la evolución de las diferencias regionales, contrasta significativamente con sus objetivos.

El lunes 17 de abril de 2007 se publicaron en el Diario Oficial los procedimientos de operación y distribución del FNDR, donde se incorporan significativamente indicadores de pobreza. Sin embargo, tres de ellos cuatro están medidos en niveles de población. Esto garantiza que, nuevamente, la Región Metropolitana será la que se lleve la mayor proporción del FNDR y que, por lo tanto, cuando en el futuro volvamos a comparar las diferencias en ingresos de los trabajadores que viven en las regiones respecto de los capitalinos, no será una novedad encontrar que estas han aumentado y seguiremos esperando lo que planteaba Foxley en 1987, «La descentralización: de la retórica a la acción». [11]





país  
paisaje

GUY WENBORNE

**Parque nacional Lullailloco – II Región de Antofagasta.** Se encuentra a 180 km al noreste de Taltal. Tiene una superficie de 268 mil 670 ha con alturas entre los tres mil y seis mil 700 metros y es administrado por la CONAF.