

## IV. Panorama regional del desarrollo

El desarrollo regional se enfrenta con diversas situaciones cuando trata de impulsar desde la institucionalidad pública y privada iniciativas y acciones relativas a su promoción. El proceso de constitución de los territorios no ha estado exento de disparidades inter regionales estructurales que han propiciado un escenario disparaje de oportunidades y capacidades.

En Chile, cabe consignar que, además de la desigualdad social, se suma la inequidad territorial, esto es, las brechas de capacidades entre las distintas regiones o localidades. Esto resulta especialmente perjudicial debido a que, en relación al tamaño de su población y economía, es considerado el país más centralizado de América Latina (SUBDERE & IDER, 2012). En este sentido, si bien se ha incorporado a las posibilidades que brinda la globalización, no se han fortalecido las capacidades locales y regionales para que dicha participación sea virtuosa y equilibrada<sup>5</sup> en el tiempo, y capaz de utilizar apropiadamente los recursos con que cada una de ellas cuenta. Mantener esta tendencia supone consolidar no solo la desigualdad social y territorial en el presente sino también su transmisión intergeneracional hacia el futuro, mermando las oportunidades de las personas desde su lugar de origen.

Para un análisis más comprensivo de esta situación a continuación se abordan las dos dimensiones que afectan el desarrollo regional: la desigualdad social y territorial.

### Desigualdad social

La desigualdad social no distingue territorios o localidades; es, de algún modo, resultante de un modelo de desarrollo de carácter nacional. Esta desigualdad comprende una estructura de clases cuya característica esencial es, entre otras cosas, la desigual distribución del ingreso por estratos socioeconómicos. La importancia derivada de esto, por lo tanto, la determina el grado de desigualdad que un país es capaz de sobrellevar sin una eclosión social o una crisis de institucionalidad.

Al observar las cifras que constatan la desigualdad, el panorama no parece muy alentador: Chile aún permanece rezagado en las distintas mediciones sobre la desigualdad medida como distribución del ingreso. Por una parte, el coeficiente Gini muestra que nuestro país, antes o después del pago de impuestos, sigue siendo altamente desigual (OCDE, 2011). Por otra parte, y como una forma de superar el uso

<sup>5</sup> Ciertamente, cabría preguntarse quién crece cuando Chile crece. Parece razonable sostener que ese crecimiento se concentra en pocas regiones, y peor aún, en pocos sectores y grupos económicos.

de quintiles o deciles<sup>6</sup>, cálculos recientes han llegado a plantear que el 1% más rico de nuestro país se queda aproximadamente con un tercio del ingreso total, el 0,1% más rico con el 17% y el 0,01% más rico con el 10%, en el periodo 2004-2010, siendo el país con mayor desigualdad en comparación con estudios similares (López, Figueroa & Gutiérrez, 2013).

Lo anterior implica que, a pesar del aumento de cobertura en educación superior, aún existe una escasa movilidad, entendida como movilidad intergeneracional de ingresos. Así también, las diferentes modalidades de exclusión y reproducción de la desigualdad –cuestión que tiene su origen en la segmentación de la educación– no han contribuido mayormente a superar este aciago escenario.

De este modo, las políticas que abordan esta situación son esencialmente de carácter nacional, es decir, deben ser analizadas y consensuadas en torno a una perspectiva de país. Entre las más relevantes se encuentra, por ejemplo, la reforma tributaria, la que de alguna forma trata de corregir la distribución del ingreso y, por ende, la desigualdad social que le sigue.

Este panorama de desigualdad condiciona las oportunidades y el desarrollo equilibrado de la sociedad. Queda de manifiesto también que esta situación se agrava al mirar la desigualdad desde las regiones, es decir, de las diferencias de capacidades institucionales y de capital humano que presentan los distintos territorios, lo que tiende a reproducir y potenciar lo anterior.

Ciertamente, en este panorama las regiones se ven aún más perjudicadas. La concentración geográfica de la riqueza determina la capacidad de desarrollo de un territorio. Si uno de estos se encuentra lejos de los espacios de riqueza o de las distintas formas de dinamismo económico queda rezagado de las posibilidades de desarrollo, integración y cohesión social y territorial.

### Desigualdad territorial

La desigualdad territorial ha sido una característica constante y determinante en el desarrollo y crecimiento de los países latinoamericanos. Esta desigualdad, sin embargo, es adicional y diferente a otras desigualdades. En efecto, la desigualdad territorial implica que el lugar de origen influye en la realización de oportunidades y desarrollo personal, es decir, las diversas capacidades e incapacidades de los territorios condicionan la trayectoria de las personas desde el mismo momento de su nacimiento (RIMISP, 2012).

<sup>6</sup> Estos métodos esconden la desigualdad interna de cada estrato, principalmente de los de mayores ingresos, cuestión que se asocia al procedimiento de levantamiento de datos de la CASEN.

Al quedar subsumida a una desigualdad de tipo general las políticas públicas que apuntan a resolver las problemáticas de las inequidades territoriales no logran hacerse cargo de las consecuencias que emanan de su réplica y permanencia. Es decir, las políticas que se aplican indiferenciadamente profundizan y reproducen la desigualdad territorial, omitiendo y ocultando las brechas entre cada región o localidad.

Lo anterior conduce a plantearse objetivos de política pública que apunten a la cohesión territorial a través de instrumentos y mecanismos diferenciados en función de las distintas realidades de las regiones. Los objetivos de estas políticas, por lo tanto, deben conducir a una política nacional de desarrollo y cohesión territorial con un fuerte énfasis en las distintas formas de vínculos que pudieran fortalecerse o promoverse. En este contexto, cabe preguntarse por el rol, responsabilidad y contribución de las IES regionales ante dicha desigualdad territorial.

Antes bien, a pesar de los avances de las últimas décadas aún persisten y se reproducen las consecuencias de esta desigualdad; para visualizar dichos efectos a continuación se mencionan algunas de las brechas:

**Promedio SIMCE lenguaje y matemáticas.** Si bien el país tiene buena tasa de cobertura a nivel escolar, básico y secundario, al analizar las diferencias de calidad de los establecimientos por medio de los puntajes del SIMCE por comunas (con una diferencia de 60 puntos) se aprecia que las mejores posicionadas (Providencia, Vitacura y Las Condes) pertenecen a la Región Metropolitana (zona urbana), mientras las tres últimas (Ollagüe, Colchane y General Lagos) se caracterizan por ser zonas aisladas, rurales y con población compuesta por pueblos originarios (RIMISP, 2011).

**Tasa de cobertura educación superior.** Como se señaló más arriba, existe una diferencia de 46 puntos porcentuales entre la región con mayor (Metropolitana) y menor cobertura (Aysén); entre medio existe una gran dispersión de la cobertura que hace muy heterogéneo el panorama en esta dimensión. Esto se condice, asimismo, con la concentración demográfica y económica que caracteriza al país.

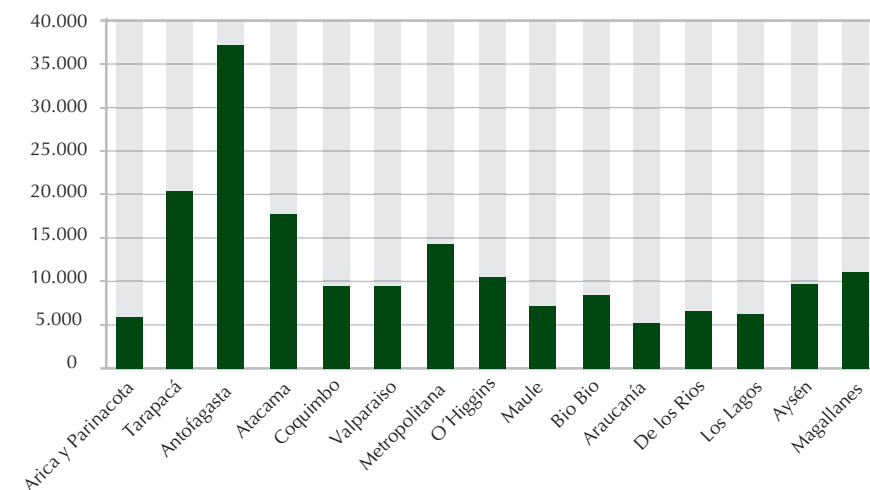
**Pobreza.** Si bien durante las últimas tres décadas la indigencia y la pobreza han disminuido significativamente, el promedio nacional (14,4%) todavía sigue siendo relativamente alto para los estándares de los países desarrollados o en vías de desarrollo. Adicionalmente, el panorama regional muestra que la pobreza se encuentra presente en todas las regiones pero en distintos niveles: existe una diferencia de 17 puntos porcentuales entre Magallanes –con la menor tasa de pobreza– y la Araucanía –que tiene la mayor tasa del país. Por su parte, la Región Metropolitana se encuentra por debajo del promedio nacional con un 11,5% (Ministerio de Desarrollo Social; CASEN, 2011).

**Desempleo.** Tomando las últimas cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el trimestre enero/febrero/marzo del 2013 se constata una diferencia de cinco puntos porcentuales entre la región con la mayor y la menor tasa de desempleo. En este caso, las regiones que mantienen un mayor nivel de desempleo son la Araucanía y Bío-bío (8,3%); mientras que Magallanes es la región con menor desempleo (3%).

**PIB per cápita.** Como se aprecia en el gráfico que sigue, existe una diferencia de ocho veces entre la región con el PIB per cápita más bajo (Araucanía) y con el más alto (Antofagasta). Una posible causa de esto dice relación con la heterogeneidad productiva del país, que concentra en pocas regiones los ingresos vía inversión en recursos naturales, los que, a su vez, utilizan proporcionalmente menor fuerza laboral<sup>7</sup>.

Por otra parte, hay que consignar que un mayor PIB per cápita no significa necesariamente tener una mejor calidad de vida. En este sentido, existe una deslocalización de las actividades más nobles de la cadena en la Región Metropolitana, dejando las labores de menor valor en regiones, tales como la explotación de recursos naturales y manufactura. Lo anterior implica mano de obra con contratos precarios, por la vía de la subcontratación, entre otras condiciones.

Gráfico 1. PIB per cápita por regiones (US\$).desarrollo regional

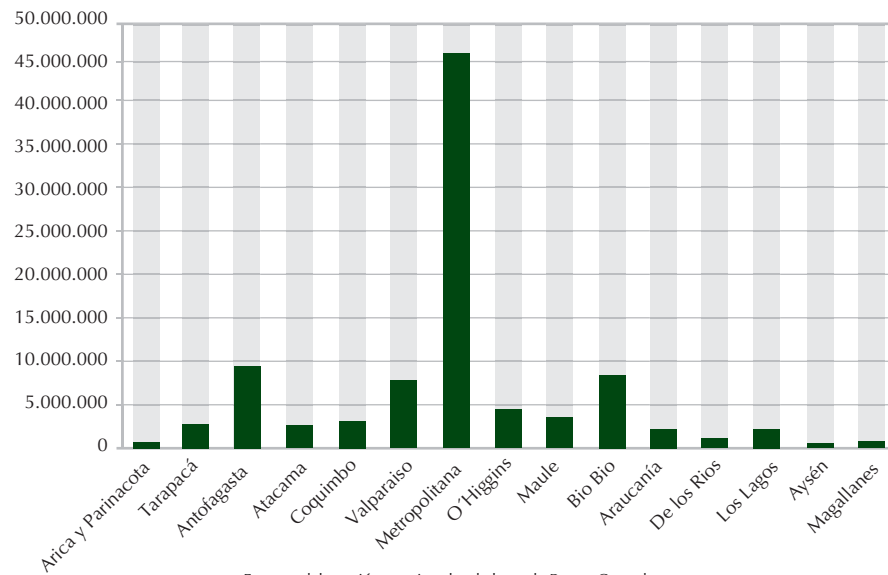


Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Central

<sup>7</sup> Según estimaciones (CENDA, 2012; Riesco, 2012) este porcentaje es el 1,5% de la fuerza laboral total.

**PIB regional.** El 48% de la actividad económica se concentra en la Región Metropolitana. Lo anterior genera una condición de entorno propicia para sus instituciones de educación superior, que se traduce en mayor probabilidad de empleabilidad para sus egresados, posibilidad de hacer asistencias técnicas no rutinarias, acceder a proyectos más complejos, por la cercanía con la gerencia general, entre otras externalidades “positivas” de la concentración. Lo contrario se concluye de las regiones que menos aportan al crecimiento económico del país, quedando rezagadas en dicho ámbito.

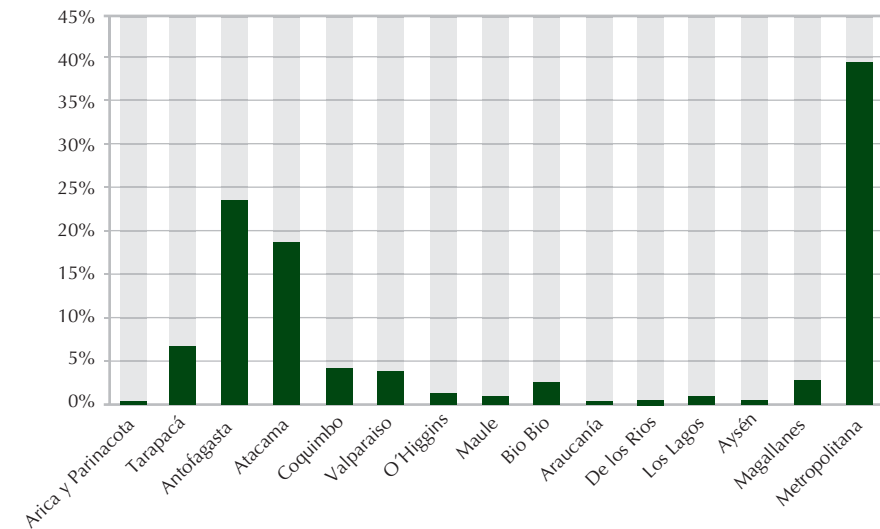
Gráfico 2. PIB regional del país (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Central

**Desarrollo productivo.** Una de las grandes falencias económicas del país es la escasa diversificación de su estructura productiva, la cual es mayoritariamente primaria exportadora. Uno de los datos que refleja dicha situación es observar dónde se materializa la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país. Como se aprecia en el siguiente gráfico, esta inversión ha concentrado dos tercios de su flujo de capital en solo tres regiones. A esto hay que agregarle otro tipo de concentración: casi la totalidad de dicha inversión –principalmente en Antofagasta y Atacama– se dirige exclusivamente a la minería. De este modo, si bien solo algunas regiones reciben inversión extranjera esta no beneficia mayormente a esos territorios por cuanto ocupan una mínima fracción de fuerza de trabajo local.

Gráfico 3. Distribución regional de inversión extranjera directa (DL 600) total durante el periodo 1974-2011



Fuente: elaboración propia sobre la base del Comité de Inversiones Extranjeras

**Competitividad.** La globalización supone la creación de un espacio económico abierto y dinámico donde se compran y venden bienes y servicios de todo tipo. El único factor que permanece más o menos estático en los territorios nacionales o subnacionales es el capital humano, motivo por el cual su calificación, especialización y calidad resulta fundamental para lograr una mayor competitividad. A este factor se le suma la capacidad de innovación científica y tecnológica, la infraestructura, el sistema financiero, la institucionalidad pública regional, las organizaciones laborales y las fuentes de riqueza natural. Según el índice de competitividad regional (CIEN-UDD, 2011), que toma en cuenta la dimensiones antes señaladas, existen diferencias determinantes entre las regiones del país que afectan el desarrollo integral y equilibrado. De este modo, la Región Metropolitana muestra niveles de competitividad promedio casi cinco veces mayor que las regiones menos competitivas (SUBDERE & IDER, 2012).

**Capital Humano.** Como se mencionó, el factor relacionado con la calificación de la fuerza de trabajo es fundamental para explicar la calidad de desarrollo de un territorio, tanto en términos económicos como sociales y culturales. Para incrementar dicho desarrollo se requiere de una masa de capital humano de calidad, es decir, que tenga incorporado todo tipo de competencias –blandas y técnicas– y que sea capaz de usarlas en procesos altamente complejos de innovación y producción. La desigualdad

territorial en estos términos ha diferenciado a las distintas regiones, constituyéndose una fuerte emigración de capital humano a las capitales y zonas centrales del país. Este carácter centrífugo de las regiones más débiles –en cuanto a sus capacidades instaladas– conduce a la profundización de la desigualdad territorial y, a la vez, posiciona ciertos imaginarios sociales y culturales que promueven todavía más la centralización del país.

**Tasa de victimización por hogares.** La victimización general incluye el robo o intento de robo, dentro del hogar, fuera del hogar, con o sin violencia, cometidos dentro o fuera de la comuna. Al comparar la tasa de victimización entre las capitales regionales se observa una diferencia de 33 puntos porcentuales entre la ciudad de Iquique y Punta Arenas. La primera tiene la mayor tasa de victimización del país (49%), mientras que la segunda la menor (16%); por su parte, el Gran Santiago, debido a su gran población, tiene una tasa de 38%, por sobre el promedio nacional (Fundación Paz Ciudadana, 2013). El factor inseguridad determina negativamente la posibilidad de establecerse en un territorio o avizorar oportunidades de desarrollo en estos, en especial si se encuentra alejado de las zonas de mayor dinamismo económico y social. De esta forma, empuja a buscar nuevos horizontes que terminan siendo los mismos de siempre: las capitales de la zona central.

**Gestión de los gobiernos regionales.** Las diferencias de capacidades de los gobiernos regionales son palpables y se explican principalmente por los recursos insuficientes –y la poca capacidad de generar ingresos propios– y el bajo nivel de profesionalización de algunos organismos públicos subnacionales. Estas deficiencias conducen a imposibilidades de distinto tipo, una de las cuales es la escasa capacidad de generar articulaciones con instituciones públicas y privadas asentadas en los mismos territorios para liderar procesos de desarrollo sostenibles en el tiempo. Ocurre, de este modo, un círculo vicioso y distorsionador: la fuga de capital humano avanzado a las zonas más dinámicas y que ofrecen mayores remuneraciones implica que el personal de los gobiernos locales no tenga las suficientes capacidades para asumir nuevas responsabilidades políticas, administrativas y económicas, rezagando aún más a estas regiones. Esto, sin duda, repercute de distintas formas en las posibilidades de superar las desigualdades territoriales desde la política pública y su institucionalidad regional. Adicionalmente, el sistema de gestión pública vigente, caracterizado por ser además de centralizado, vertical, jerárquico, sectorial y uniforme, es contraria, o más bien no se corresponde, con la diversidad y dinámica de los territorios.

En todas las brechas mencionadas existen regiones significativamente rezagadas del promedio del país. Asimismo, al interior de las regiones es posible constatar las mismas carencias que se dan a un nivel más general. En este contexto territorialmente desigual no es posible diseñar e implementar políticas neutras que no asuman la

diversidad de condiciones de los territorios. Parece insostenible utilizar políticas públicas centralizadas cuyo contenido esté determinado desde la capital sin las debidas instancias regionales de decisión.

En este marco de desigualdad territorial, ¿cómo pueden contribuir las IES regionales a superar estas brechas e impulsar un desarrollo territorial más equilibrado? ¿Cómo las IES podrían ser un puente virtuoso para el desarrollo y no solo convertirse en un instrumento de adaptación a los procesos económicos de su entorno? No cabe duda que las IES regionales deben asumir una presencia y responsabilidad mayor en los territorios donde se encuentran insertadas. Las distintas formas o mecanismos para que esto ocurra depende tanto de las IES, su estructura y objetivos, como de la institucionalidad pública y privada de cada región o localidad. Las IES, sin embargo, deben adquirir un liderazgo y presencia, aún más fuerte, en los lugares en que se encuentran asentados y, también, en aquellos que necesiten de sus funciones y donde actualmente no hay presencia de ellas. Estos objetivos públicos suponen una respuesta adecuada de las IES, las que por su perfil y propiedad pública las IES estatales debieran ser las primeras en responder a dicha necesidad.