



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Garrido Vergara, Luis

Descentralización Y Desarrollo Regional en Chile: cuatro problemas 'de base'

Buen Gobierno, núm. 10, enero-junio, 2011, pp. 97-115

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660518004>

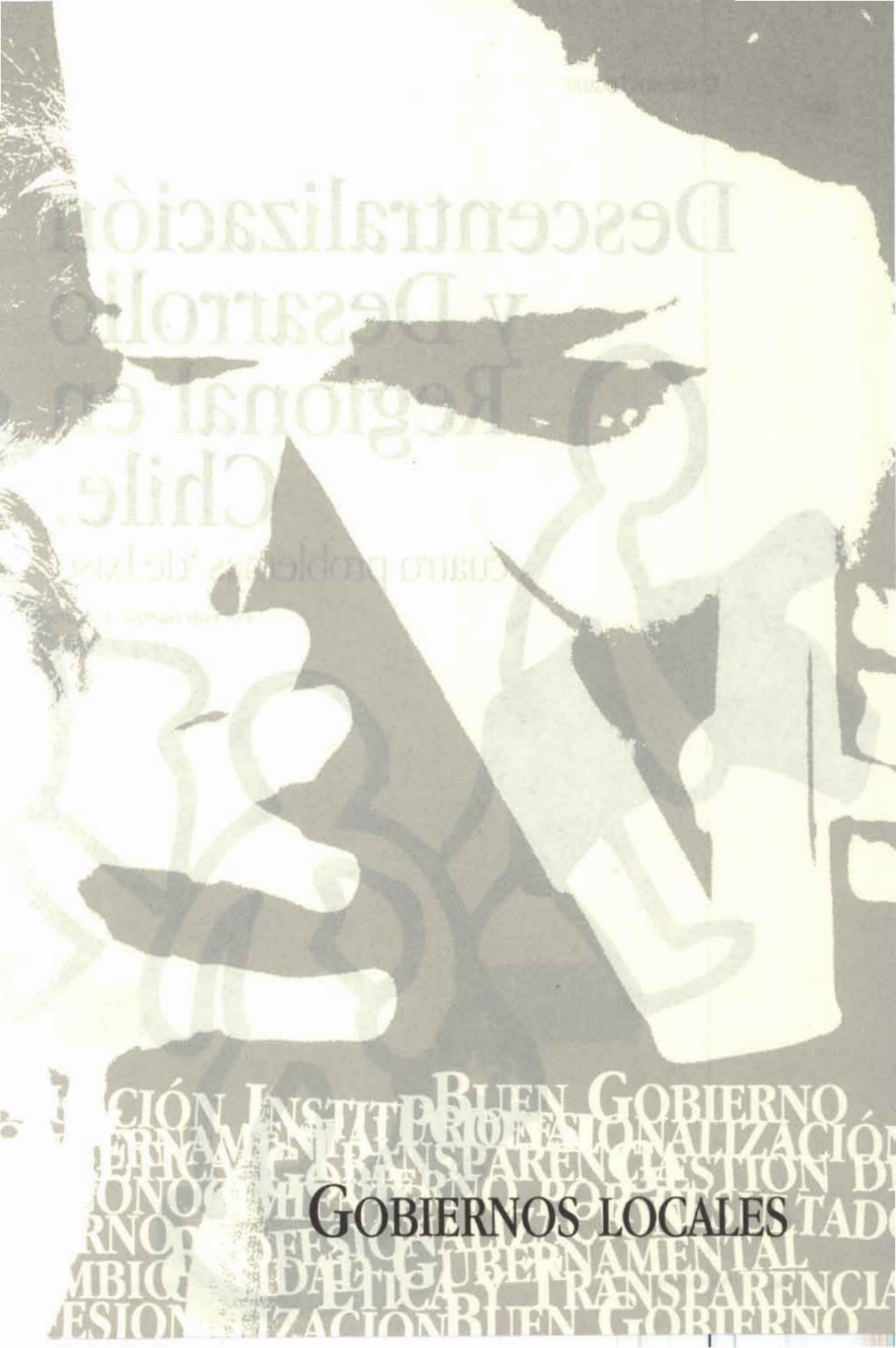
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Descentralización
y Desarrollo
Regional en
Chile

CIÓN INSTITUTO BUEN GOBIERNO
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN
ÉTICA Y TRANSPARENCIA
MONOCULTIVO GOBIERNO DEPARTAMENTAL
RNO PROFESIONALISMO
AMBICIÓN GUBERNAMENTAL
ESIONIZACIÓN BUEN GOBIERNO

Descentralización y Desarrollo Regional en Chile:

cuatro problemas 'de base'

Por Luis Garrido Vergara



RESUMEN

Históricamente, Chile ha mantenido una significativa concentración del poder a nivel político y fiscal. La vigencia de un régimen presidencialista ha influido en que el poder ejecutivo tenga amplias atribuciones para designar importantes autoridades regionales y además, tenga una alta injerencia en las decisiones sobre su gasto público. El siguiente artículo presenta cuatro problemas considerados 'de base' que han afectado directamente al desarrollo regional: la falta de legitimidad de los gobiernos subnacionales, la relativa precariedad de los recursos financieros, la paradoja entre la descentralización político-administrativa y el desarrollo territorial y la falta de una política sustantiva de investigación científica y tecnológica 'en y para' las regiones. Finalmente se presentan dos conclusiones respecto de la necesidad de aumentar la Inversión de Decisión Regional y de crear nuevas instituciones que permitan consolidar crecimiento económico con desarrollo sostenible a nivel regional.

Palabras clave: Estado, Gobierno, Descentralización, Regionalización, Desarrollo Regional, Gasto Público

Abstract: Historically, Chile has maintained a significant concentration of power at political and fiscal levels. The presidential regime has led the president to have broad powers, which allows him to appoint the majority of regional authorities and to highly intervene within local spending decisions processes. This article presents four basic issues that have directly affected the regional development: the lack of legitimacy of subnational governments, the relative weakness of financial resources, the paradox between the political-administrative decentralization and the territorial development and the lack of a substantive scientific and technological research 'on and for' regions. Finally there are two conclusions regarding the following issues: it is necessary to consolidate the investment decision capacity at the regional level and to develop new regional institutions aimed at consolidating economic growth with sustainable development at their regional level.

Keywords: Keywords: State, regional development, decentralization, regionalization, Public expenditure

“¿Cuál es el mejor gobierno?

El que nos enseña a gobernarnos a nosotros mismos....”

(Johann W. Goethe)

INTRODUCCIÓN

En términos generales, la Descentralización puede ser entendida como un proceso en el que se transfieren competencias desde la administración central a las administraciones intermedias y locales de un país, por lo que este fenómeno puede clasificarse en diversas tipologías según las capacidades que son transferidas. En este contexto, la Descentralización Fiscal es aquella que corresponde a la concesión o entrega de un mayor grado de libertad a los niveles subnacionales de un gobierno para ejecutar su gasto atendiendo las preferencias políticas del votante mediano y/o para generar recursos propios a través de la implementación autónoma de tasas y bases tributarias (Letelier, 2008). Si bien en la literatura sobre este tema ha analizado la interrogante sobre las limitantes que existen (o deberían existir) en torno a lo que se debe o no incluir en los espacios de autonomía presupuestaria de cada jurisdicción, existe abundante evidencia sobre las favorables consecuencias que conlleva la descentralización a nivel de mejoras en la calidad del gasto público en diferentes áreas del desarrollo social (López-Murphy, 2000; Oates, 2006; Arocena, 2002, Dolores, 2005).

No todos los países presentan los mismos niveles de descentralización en las diferentes áreas. En este sentido, el caso chileno representa un caso llamativo ante las dificultades que han existido históricamente para desarrollar un proceso efectivo de descentralización que potencie el desarrollo regional. Si bien la regionalización en América Latina surgió con gran fuerza en la década de los 60 (Boisier, 2007), recién en 1966 en Chile comenzó un proceso de estas características, que se prolongó hasta 1974 en el que el país alcanzó a estar dividido en 25 provincias. A partir de ese año, en el marco de la dictadura militar, se creó una nueva división política-administrativa basada en 13 regiones a través de un artículo constitucional que impedía realizar modificaciones. Años más tarde, en el año 2004, luego de 14 años de retorno a la democracia y en el marco de la puesta en marcha de un nuevo proceso descentralizador por los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, dicho artículo fue modificado y se crearon dos regiones adicionales que se mantienen actualmente.

Pese a lo anterior, en Chile se ha mantenido una significativa concentración del poder a nivel político y fiscal. El régimen presidencialista ha influido en que el poder ejecutivo tenga amplias atribuciones para designar a importantes autoridades regionales y además, tenga una alta injerencia en las decisiones sobre gasto público. El siguiente artículo presenta cuatro problemas considerados 'de base' porque afectan directamente al desarrollo y progreso de las regiones: la falta de legitimidad de los gobiernos subnacionales, la relativa precariedad de los recursos financieros, la paradoja entre la descentralización político-administrativa y el desarrollo territorial y la falta de una política sustantiva de investigación científica y tecnológica "en y para" las regiones.

1. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE: LOS PROBLEMAS DE BASE PARA EL DESARROLLO REGIONAL

El proceso de descentralización y de reforzamiento de los gobiernos regionales y locales en Chile ha registrado importantes avances durante las últimas décadas. A nivel regional, la creación de los Consejos Regionales, la institucionalización de gobiernos regionales, la generación de instrumentos de descentralización de las decisiones de inversión pública como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional o los Convenios de Programación sin lugar a dudas han constituido importantes logros.

Sin embargo, los avances obtenidos no han sido los esperados para consolidar una política pública de regionalización o de descentralización integral. La prevalencia de un excesivo centralismo político y financiero ha repercutido permanentemente en la existencia de una inequitativa distribución de los recursos a nivel regional, manteniéndose aún importantes brechas en la generación de oportunidades y en la participación de la ciudadanía en las decisiones a nivel local.

Los favorables indicadores económicos, alcanzados a lo largo de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde principios de los noventa, han ido generando una favorable percepción sobre el desempeño del país en temas sociales, económicos y políticos en la actualidad, en relación al contexto latinoamericano (World Bank, 2009). Sin embargo, la constatación de evidencias empíricas que cuestionan la eficacia de la política territorial en Chile (Letelier,

2003 y 2008), mantienen vigente la discusión acerca de las magnitudes de las consecuencias que representan para el desarrollo regional, la ausencia de políticas de descentralización fiscal en el país. El siguiente artículo, constituye un esfuerzo por analizar un tema relevante en el debate sobre cómo articular el desarrollo local con el progreso nacional en Chile, presentando cuatro dificultades que enfrentan los Gobiernos Regionales actualmente para potenciar el desarrollo, y que constatan los aún altos grados de centralización vigentes en materia fiscal en el país.

Siguiendo una perspectiva evolucionista sobre el crecimiento económico (Katz, 2001), este trabajo se propone retomar la relevancia del análisis sobre la institucionalidad e iniciativas de políticas de desarrollo territorial en Chile, como factor determinante en la relación complementaria entre crecimiento y desarrollo. En este sentido, un aspecto principal que subyace el rol del Estado en las Economías de América Latina, tiene que ver con el desafío de "*substituir menor cantidad por mayor calidad de las intervenciones públicas*" (Lerda, 1997: C-31). Por ello, una cuestión central que surge al analizar la política territorial en Chile, tiene que ver con la definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno, a partir de la interrogante sobre los grados de autonomía óptimos de los gobiernos a nivel regional en relación al poder central (Oates, 2006), en la definición y desarrollo de la acción pública.

Uno de los aspectos característicos de la escena latinoamericana en la actualidad, señala el bajo ritmo de crecimiento que ha experimentado la productividad factorial promedio en los distintos países del continente. Dentro de los distintos modelos de crecimiento que se han ido consolidando durante la última década, el caso chileno ha adquirido notoria relevancia en torno a la existencia de una paradoja redistributiva, (eficiencia *versus* equidad) en su desarrollo. Este problema se ha expresado en diferentes ámbitos, existiendo una vasta literatura al respecto (French Davis; 2004, Letelier, 2006). Chile ha sido un país que ha sustentado su política fiscal en el procesamiento de recursos naturales, en el que el cobre ha constituido una fuente relevante de los ingresos fiscales y del desarrollo económico. Asimismo, el crecimiento de otras industrias (como el caso del salmón en el sur), han abierto un debate interesante acerca de cómo generar estrategias necesarias para potenciar el desarrollo de las industrias regionales (Riesco, 2009). En este sentido, la problemática de la regionalización se convierte en un desafío relevante a nivel nacional, respecto de la necesidad de generar y fortalecer capacidades en las regiones para incentivar su progreso económico. En este contexto, se proponen cuatro grandes problemas de base para el desarrollo regional actual: la falta de legitimidad de los gobiernos regionales dada la legislación vigente, los problemas asociados a la dotación de recursos, la paradoja entre la descentralización político-administrativa y el desarrollo regional y la ausencia de una política de investigación científica y tecnológica "en y para" las regiones.

Existen diferentes dimensiones para analizar la problemática de la descentralización en Chile como un desafío que aún mantiene una serie de temas pendientes de ser abordados y analizados para generar capacidades que permitan optimizar el desarrollo socio-económico. La centralización existente en el modelo de desarrollo actual, ha precarizado la potencialidad del desarrollo económico regional (Riesco, 2009), lo que ha contribuido al acrecentamiento de las desigualdades de distribución de la riqueza entre regiones. En este sentido, al observar el detalle de inversión regional y el porcentaje de participación en el PIB (ver figuras 4 y 6), así como las diferencias de los indicadores de desarrollo humano para cada región, es posible constatar la existencia de desigualdades a

nivel local en relación al total nacional, y más específicamente, la necesidad de avanzar en promover estrategias de desarrollo capaces de potenciar a las regiones, según sus propias especificidades económicas, naturales, tecnológicas, sociales y culturales.

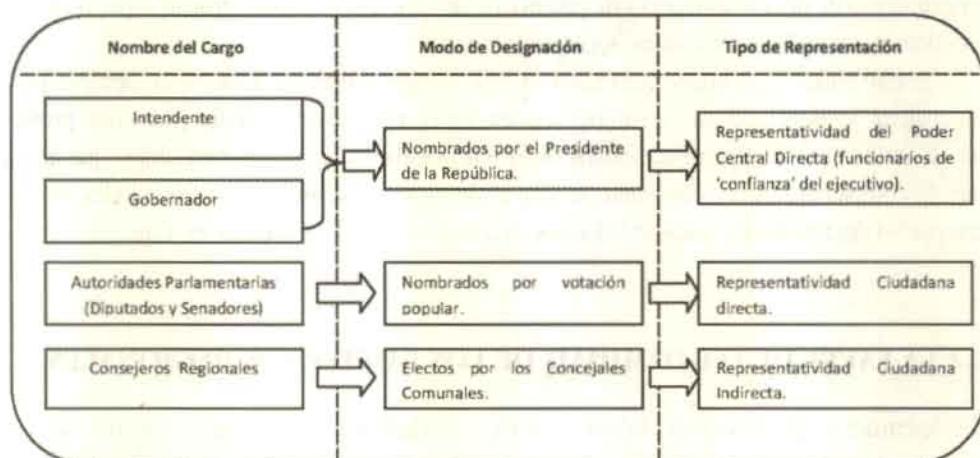
En este trabajo, se sostiene que existen ciertos problemas denominados como “de base” para materializar políticas de desarrollo a nivel regional en el contexto actual. Estos problemas provienen de un proceso de regionalización iniciado en la década de los noventa en Chile, que no ha logrado completarse. Sobre este punto, es que a continuación, se analizan cuatro grandes problemas para el desarrollo de capacidades locales en pos del desarrollo sostenible en Chile:

1.2 LA FALTA DE LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Históricamente para el caso chileno, un aspecto determinante en la estructura de sus órganos de gobierno y administración regional se ha expresado a nivel de su legitimidad y representatividad ante los intereses ciudadanos (Horst, 2008). Frente a este problema, a principios de la década de los noventa los gobiernos de la Concertación de partidos por la Democracia iniciaron un proceso reformativo para aumentar la capacidad de la autoridad regional. En 1991, gracias a la aprobación de la Ley N° 19.097, se logró modificar la Constitución en su capítulo XIII sobre “Gobierno y Administración Interior del Estado”. Dentro de las reformas efectuadas, se estableció que si bien la máxima autoridad regional residiría en el cargo de Intendente (nombrado por el Presidente), la administración superior recaería en una nueva institucionalidad denominada como Consejo Regional (CORE), un órgano público con atribuciones de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional además de otras atribuciones.

De acuerdo a su composición, los CORE están integrados por el Intendente y por Consejeros que son elegidos por los concejales de la región. En la figura 1, se muestran las autoridades regionales vigentes en la actualidad:

Figura 1: Poderes Regionales



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley n° 19.175 Orgánica Constitucional de Gestión y Administración Regional

La figura número 1 muestra los mecanismos de designación de las principales autoridades regionales. Actualmente, en Chile existe la Ley Orgánica Constitucional de Gestión y Administración Regional (LOGCAR) n° 19.175, que norma la designación y el ejercicio de la autoridad regional, la que se caracteriza por el ejercicio de cuatro actores relevantes: a) El Intendente (designado por el Presidente de la República), b) el Gobernador (designado por el Presidente de la República), c) Parlamentarios (Senadores y Diputados elegidos popularmente) y d) Los Consejeros Regionales (se nombran por los concejales electos en las comunas de la región correspondiente). Es decir, de estos cuatro actores, sólo uno alcanza una elección democrática directa y representativa (sin contar los vicios del sistema binominal). Es decir, existe un problema de legitimidad política que 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, ya que en Chile, las reformas impulsadas en materia de regionalización han estado orientadas en función de un modelo para las regiones en los que se combinan autoridades de carácter desconcentrado, nombradas todas ellas por el Presidente de la República, y autoridades descentralizadas, (como los miembros del Consejo Regional), elegidos a través de un mecanismo indirecto (Boisier, 2007). A lo anterior cabe agregar que los miembros de los gabinetes de Intendencia y Gobernación son de confianza de dichas autoridades, y que los Secretarios Regionales Ministeriales, también son designados por el Ministro de la cartera correspondiente. En conclusión, la normativa vigente ampara un desequilibrio de poder entre las capacidades del gobierno central y a autoridad regional.

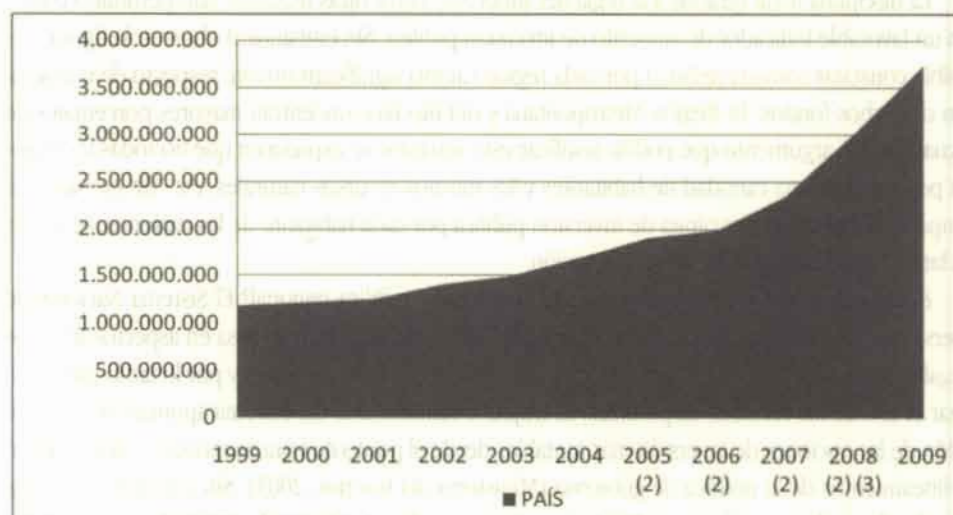
Sobre lo anterior, otro aspecto que resulta muy complejo para los cargos de representación regional, tiene que ver con el rol que juegan los Diputados y Senadores en el poder parlamentario, ya que los niveles de influencia que estas autoridades alcanzan en el gestionamiento de los programas en el nivel ejecutivo, son mayores que los que podrían alcanzar en un plano regional. Lo anterior se produce ante la legitimidad política que tiene el gobierno central en el desarrollo de las

políticas nacionales, *versus* la precaria legitimación que alcanzan los Consejos Regionales, por las razones antes mencionadas y las potestades definidas en la Ley n° 19.175.

1.3 LA RELATIVA PRECARIEDAD DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Otro aspecto significativo que ha constituido un problema actualmente para el desarrollo de las regiones, se observa en los criterios que subyacen la Inversión de Pública Efectiva Regional, que corresponde a un recurso destinado por el poder central a los gobiernos regionales. Las asignaciones de dicho fondo muestran múltiples inequidades y criterios poco claros que fundamentan la asignación de dichos recursos (Ley n° 19.175). En este sentido, uno de los efectos de la reciente catástrofe natural vivida en el país corresponde a la urgencia que el poder central ha destinado a la reprogramación de la inversión pública dando mayor prioridad a las regiones más afectadas, lo que ha reabierto esta histórica discusión por la necesidad de contar con criterios más permanentes y menos contingentes en la definición de las asignaciones de los fondos regionales. Históricamente, la administración centralizada en la decisión sobre cuánto se invertirá en cada región ha influido significativamente en un desarrollo precario de las capacidades de cada gobierno local en desmedro del poder central.

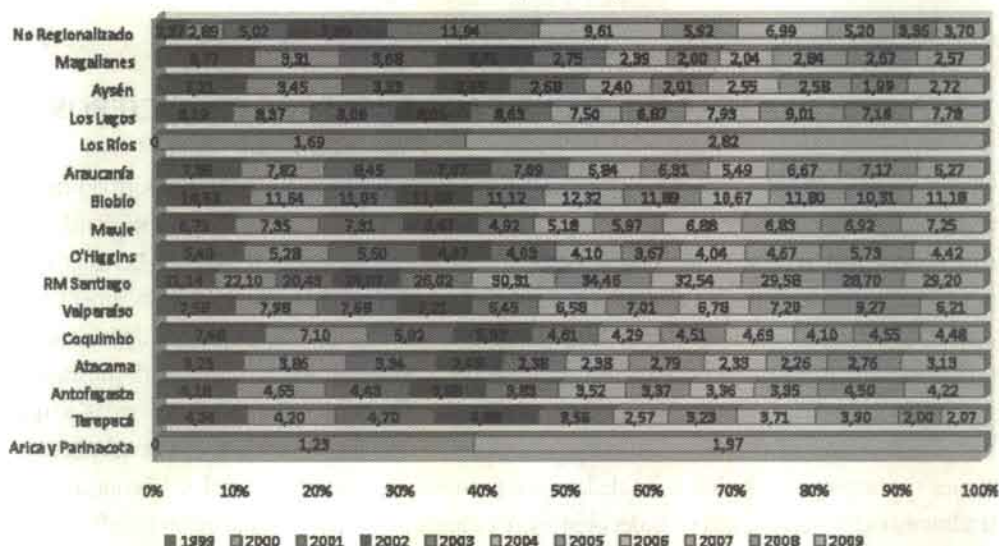
Figura 2: Inversión Pública. Total país.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Planificación, División de Planificación Regional.

La figura 2 muestra cómo la inversión pública en Chile ha experimentado un desarrollo creciente durante la última década, alcanzando un sustantivo aumento durante los últimos 3 años. Sin embargo, al comparar este ítem por cada región se observa lo siguiente:

Figura 3: Inversión pública efectiva por regiones para el período 1990-2009 en valores en porcentajes.

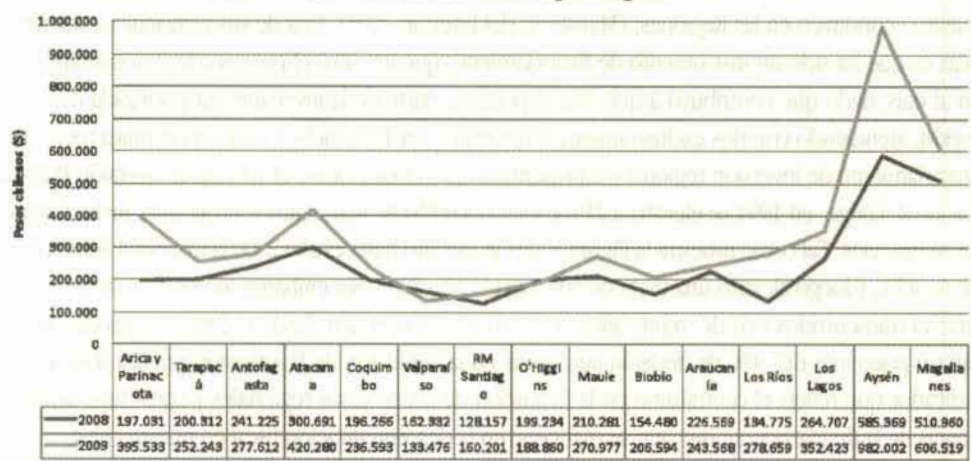


Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Planificación, División de Planificación Regional.

La disciplina fiscal (gracias a la regla del superávit) entre otras medidas, han permitido contar con un favorable indicador de aumento de inversión pública. Sin embargo al observar la figura 3 es posible constatar como la realidad por cada región cambia significativamente respecto de la asignación de dichos fondos. La Región Metropolitana y del Bío Bío concentran mayores porcentajes de asignación. Un argumento que podría justificar esta situación se expresa en que no todas las regiones poseen la misma cantidad de habitantes y los mismos recursos naturales, etc. Sin embargo, al comparar el indicador per cápita de inversión pública por cada habitante de las regiones, se observa claramente desigualdades en su asignación.

¿Cuán claros son los razonamientos en la inversión pública regional? El Sistema Nacional de Inversiones (como complementario al Fondo de Desarrollo Regional) se basa en aspectos técnicos y legales como soporte básico para una adecuada gestión de las inversiones y por lo tanto para optimizar el uso de los recursos disponibles. El Objetivo fundamental del Sistema apunta a la concretización de las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social según los lineamientos de la política de gobierno (Ministerio del Interior, 2003). Sin embargo, al revisar los indicadores de inversión surge la interrogante acerca de los criterios de equidad (como complementarios a los criterios basados en la discriminación positiva) en la decisión sobre la asignación de dichos fondos, ya que es necesario proveer a las propias regiones de instrumentos que les permitan potenciar su desarrollo a nivel de generación de recursos y a nivel de administración de los gastos como un ámbito de descentralización fiscal necesario. Este problema se refleja más claramente al observar la inversión pública efectiva a nivel regional a nivel per cápita:

Figura 4: Inversión pública efectiva por regiones para los años 2008 y 2009 en valores nominales per cápita.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Planificación, División de Planificación Regional.

La figura 4 muestra como para los años 2008 y 2009, a nivel per cápita, la inversión pública en la región de Aysén prácticamente es casi 7 veces más que la de la región de Valparaíso. A diferencia del indicador anterior, éste muestra que la región Metropolitana es una de las que registra las cifras más bajas de inversión pública. Este dato demuestra la existencia de múltiples inequidades en las asignaciones regionales. Además de lo anterior, es necesario analizar el caso de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, que constituye un fondo estable de asignación de recursos monetarios.

Figura 5: Participación del FNDR en la inversión pública y en la inversión de decisión regional.

ITEM	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% del FNDR sobre la IDR	35.7	37.3	35.4	38.3	42.6	44.3
% del FNDR sobre la inversión pública	15.9	17.3	16.8	19.2	21.3	22.6
% de decisión regional	44.4	46.3	47.3	50.2	50.1	50.3

Fuente: Boisier, 2007.

Originado en 1975, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es un instrumento de financiamiento de inversiones regionales, destinados a financiar proyectos capaces de generar crecimiento económico en las Regiones, (Ministerio del Interior, 2003). Una de sus principales características es que ha sido un instrumento de financiamiento que impulsó el proceso de descentralización en el país, dado que contribuyó a que una importante parte de la inversión sea priorizada desde la región, atendiendo criterios exclusivamente territoriales. En 1992 dicho Fondo era la única fuente de financiamiento de inversión regional y representaba aproximadamente el 10% de la Inversión Pública Nacional. Luego, en 1994 se elevaba a 21% e incluía los FNDR, más algunos programas incluidos por los Ministerios. Tal como muestra la Figura 5, desde ese año hasta el año 2000 la inversión subió cerca de un 45%, y luego alcanzó una meta de 50% para el año 2005. Sin embargo, no es algo menor constatar ya transcurridos más de treinta años desde su creación, recién desde el 2005 las regiones alcanzan un poco más del 50% de decisión autónoma en la definición de la inversión pública. Este es un indicador que refleja el centralismo en la definición de los recursos regionales y constituye una evidencia de la deuda vigente que aún se mantiene en la descentralización fiscal en nuestro país.

Esta problemática viene a ser complementaria a la anterior, en tanto no sólo existe una dificultad de legitimación democrática en los gobiernos locales ("hacer gobierno"), sino que además, con la idea del desarrollo y progreso territorial. Esto ha repercutido en *"un patrón de crecimiento económico inter regional que muestra escasa variabilidad, como consecuencia principal de una economía que basa su dinamismo en la exportación de commodities y recursos naturales con baja incorporación de progreso técnico; la explotación de las ventajas comparativas sin la creación sistemática de ventajas competitivas ofrece escasos grados de libertad para un patrón territorial de crecimiento diametralmente distinto del sendero histórico"* (Boisier, 2007: 23). Es decir, las autoridades y gobiernos regionales tienen escasos incentivos para promover el desarrollo territorial, más allá de las políticas públicas centralizadas. En este sentido, algo no menor, es que en temas asociados a la inversión y desarrollo tecnológico, el Estado chileno ha asumido un importante rol en su promoción e incentivo en relación a la empresa privada. Esto repercute directamente en la dependencia que existe a nivel regional, de las decisiones centrales. La evidencia presentada permite sostener que existe una relativa precariedad de la dotación de recursos financieros, en la que los montos de las asignaciones dependen mayoritariamente de las prioridades del poder central.

1.4 LA PARADOJA ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Otro aspecto limitante del desarrollo regional en Chile, se observa en la paradoja que existe entre la descentralización político-administrativa que han impulsado sistemáticamente los gobiernos de la Concertación desde la década del noventa *versus* el desarrollo territorial. Sobre este ámbito, existen algunas investigaciones que han abordado el estudio de políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en Chile (Rufián, 2005), que dan cuenta de la problemática generada en tanto no sólo es necesario crear organismos representativos del poder central en las regiones (como por ejemplo una Secretaría Ministerial). Resulta de gran importancia vincular dichos organis-

mos con las redes comunitarias y productivas locales de las regiones, cuestión que en Chile no ha podido consolidarse: *"Los Ministerios involucrados en el territorio no han tenido siempre una clara vocación territorial. Entre los Ministerios organizadores o planificadores, la SUBDERE ha tratado de incentivar más el proceso de descentralización política y administrativa que el desarrollo territorial propiamente tal. En cuanto al Ministerio de Planificación, tampoco ha cumplido el rol que le corresponde preocupado más de la rentabilidad de las inversiones que de una planificación territorial"* (Rufián, 2005: 74). Este es un aspecto central para comprender por qué la regionalización es un proyecto aún incompleto. La carencia de atribuciones de las organizaciones locales ante los organismos gubernamentales, ha sido un permanente problema para el desarrollo de prácticas intersectoriales y políticas que estimulen el desarrollo regional. Un primer indicador que permite reflejar las inequidades presentes a nivel de desarrollo de cada región, se expresa en los aportes que cada una de éstas realiza al Producto Interno Bruto.

Figura 6: Participación regional en el producto interno bruto total, 2003-2008, (Porcentajes sobre el PIB a precios constantes).

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (1)	2009 (2)
I De Tarapacá	3,7	3,7	3,4	3,5	3,6	3,5	3,5
II De Antofagasta	7,1	6,9	6,7	6,5	6,4	6,2	6,2
III De Atacama	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9
IV De Coquimbo	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
V De Valparaíso	8,1	8,1	8,0	8,1	7,8	7,9	7,8
RMS Región Metropolitana de Santiago	42,6	42,6	42,7	42,6	43,1	43,2	43,4
VI Del Libertador General Bernardo O'Higgins	3,7	3,8	3,8	3,8	3,6	3,6	3,7
VII Del Maipo	3,5	3,5	3,6	3,6	3,4	3,4	3,5
VIII Del Biobío	9,5	9,4	9,6	9,4	9,2	8,9	8,7
IX De La Araucanía	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
X De Los Lagos	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4
XI Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
XII De Magallanes y de la Antártica Chilena	1,7	1,6	1,6	1,6	1,4	1,2	1,3
Extra Regional (2)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Subtotal regionalizado	91,6	91,3	90,9	90,6	90,0	89,6	89,7
IVA, Derecho de Importación	8,4	8,7	9,1	9,4	10,0	10,4	10,3
Producto Interno Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Central de Chile, 2010.

Si bien diversos factores permiten explicar la heterogeneidad de aporte regional al Producto Interno a nivel nacional, (Número de habitantes, recursos financieros, materiales, etc.), es importante recalcar que este indicador es relevante para focalizar políticas que estimulen el desarrollo de las regiones. Sin embargo, en este sentido es posible proponer modalidades de desarrollo asociado entre regiones más pequeñas. Sin embargo, para avanzar en políticas de este tipo, se requiere de una visión de largo plazo y además, de aumentar los niveles de participación ciudadana y de 'accountability' en la gestión de los recursos locales.

Además, del caso anterior, un indicador que evidencia la problemática de desarrollo local en términos de la existencia de inequidades, corresponde al Índice de Desarrollo Humano, un indicador que permite cuantificar la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo asociadas a los habitantes. En este caso, al analizar esta medición en términos relativos es posible comprobar múltiples inequidades a nivel regional en Chile.

Figura 7: Valor del IDH regional 1994-2003, clasificación IDH y reducción de la distancia a la meta ideal.

REGIÓN	IDEH 1994	IDEH 2003	RANKING	RANKING	% reducción
			IDEH 1994	IDEH 2003	distancia a la meta ideal IDH
					1994-2003
Tarapacá	0,7	0,731	2	3	10,2
Antofagasta	0,666	0,729	5	4	18,9
Atacama	0,657	0,716	6	7	17,1
Coquimbo	0,646	0,717	7	6	20,2
Valparaíso	0,667	0,719	4	5	15,6
O'Higgins	0,627	0,689	8	9	16,7
Maule	0,595	0,675	13	13	19,7
Bío Bío	0,608	0,686	10	10	20,0***
Araucanía	0,595	0,679	12	12	20,6***
Los Lagos	0,598	0,681	11	11	20,7***
Aysén	0,623	0,711	9	8	23,3 ***
Magallanes	0,684	0,733	3	2	15,4
Metropolitana	0,7	0,76	1	1	19,8
PAÍS	0,659	0,725			19,3

Fuente: PNUD, 2010.

Al observar la figura 7, es posible ver en términos relativos a regiones con índices bajos de desarrollo, dentro de las cuales destacan el Bío-Bío, La Araucanía, Los Lagos y Aysén (estas dos últimas con altos porcentajes de inversión pública), por que registran, debido a sus altos índices de reducción a la meta IDH, grandes dificultades para alcanzar un desarrollo sostenible de forma transversal.

Una política pública descentralizadora no sólo debe dotar de herramientas a nivel de empoderamiento administrativo, de gestión y de autonomía en la generación y manejo de recursos financieros a las autoridades regionales. Es necesario introducir políticas que estimulen el desarrollo territorial y de las capacidades de la ciudadanía para desarrollarse y tener una mejor calidad de vida.

1.5 LA FALTA DE UNA POLÍTICA SUSTANTIVA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA “EN Y PARA” LAS REGIONES

Siguiendo la concepción dinámica del desenvolvimiento económico planteada por Schumpeter (1976), para el desarrollo resulta fundamental el actor empresarial, y por tanto la existencia de políticas que estimulen el desarrollo de tecnologías que aporten al desarrollo industrial y por ende al desarrollo regional. En este sentido, Chile se ha caracterizado por registrar “un muy bajo nivel rela-

tivo de gasto en I+D como porcentaje del producto, pocos científicos y profesionales dedicados a tareas de investigación, y también una baja participación del sector privado en su financiamiento" (Benavente, 2004: 18). Sobre este punto, al observar ciertos datos referenciales (Ver Figura 8), se observa una desigualdad importante a nivel de cada región, en la dotación de científicos y Universidades dedicadas a la investigación científica.

Figura 8: Catastro de Investigadores por Instituciones chilenas.

Institución	% por año	
	1993	2005
Universidad de Chile	37	32,9
P. Universidad Católica de Chile	13	15,4
Universidad de Concepción	9	12,1
Universidad Austral de Chile	8,8	4,7
Universidad de Santiago de Chile	3,8	5,7
Universidad Católica de Valparaíso	3,1	2,8
Universidad Técnica Federico Santa María	2,8	2,7
Universidad Católica del Norte	2,4	2,4
Universidad de la Frontera	1,4	2,1
Universidad de Talca	0,8	1,9
INIA	Sin registro	1,7
Universidad de Valparaíso	2	1,6
Universidad Andrés Bello	Sin registro	1,2
Universidad de Antofagasta	1,3	1
Servicio Nacional de Geología y Minería	Sin registro	0,8
Centro de Estudios Científicos	Sin registro	0,8
Universidad de la Serena	1	0,7
Universidad de Tarapacá	0,4	0,6
Universidad de Magallanes	0,7	0,6
CODELCO	Sin registro	0,6
Universidad de los Lagos	Sin registro	0,6
Universidad del Bío-Bío	0,2	0,5
Universidad Metropolitana Ciencias de la Educación	0,1	0,2
Otras	9,5	6,4

Fuente: Ávalos, 2006, p. 249.

La Figura 8 muestra cómo la concentración de la investigación responde a las Universidades localizadas en la capital. Actualmente en Chile existen variadas zonas aún inexploradas debido a la escasa existencia de desarrollo científico en la investigación regional. Esta es una política de Estado que no ha logrado ser asumida de forma integral hasta hora.

Es necesario formular una política nacional de desarrollo tecnológico y científico "en y para" las regiones. Existen muchos recursos naturales que pueden ser aprovechados y pasar a constituir una fuente de ingresos que estimule el desarrollo regional (Riesco, 2009). Sin embargo, el alto nivel de centralización, también hace que existan inequidades en el progreso científico-tecnológico a nivel de las distintas regiones, lo que en muchas ocasiones atenta contra el progreso en el aprovechamiento de sus potencialidades humanas, técnicas y de recursos naturales. Lo anterior se ve fortalecido por la baja influencia de los gobiernos regionales en la generación de políticas de desarrollo sustentable. Generalmente dichas iniciativas presentan un alto nivel de centralización en su diseño y desarrollo (Rufián, 2005).

Complementariamente a lo anterior, al observar la situación actual respecto de la inversión en investigación y desarrollo (I+D), la sexta versión de la 'nueva encuesta de innovación tecnológica', (Ministerio de Economía, 2010) muestra como el gasto en I+D corresponde aproximadamente al

0,5% del PIB para el período 2007-2008, cifra levemente más baja a la registrada por el informe anterior (0,68%). El gobierno actual ha comprometido una meta de 1,5% del PIB en 2014 y a 2% en 2018. Hasta 2006, el 0,46% del gasto en I+D correspondía al Estado, en actividades involucradas en el Sistema Nacional de Innovación y se estima que este presupuesto habría aumentado sobre 10%, desde que se estableció el *royalty* de la minería. Sin embargo, de acuerdo a los últimos datos de la encuesta y tomando en cuenta el cambio metodológico del informe bajo estándares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, el gasto público caería a una cifra cercana a 0,3% del PIB. Esta es una cifra bastante baja en comparación a los países desarrollados.

Actualmente el sector Empresas financia un 38,9% (2007) y 43,7% (2008) del Gasto en este rubro según la encuesta. Pese a lo anterior, desde el año 2006 se consolidaron iniciativas orientadas a mejorar la situación del país en torno a este ámbito: el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), de InnovaChile de Corfo y del Consejo Nacional de Innovación (CNIC). Sin embargo, aún es muy pronto para evaluar sus resultados, aunque la carencia de iniciativas de empoderamiento regional parece ser un aspecto presente en la política de innovación tecnológica.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha intentado dar análisis a cuatro importantes problemas que dificultan el desarrollo de las regiones, impidiendo la generación de capacidades para alcanzar un desarrollo sustentable, en el marco de una paradoja del modelo de crecimiento económico chileno, expresada en la generación de inequidades políticas, sociales y económicas. Esta problemática ha respondido a un proceso de regionalización incompleto, y con importantes 'baches' que hacen que exista una heterogeneidad importante en el progreso nacional. Sobre este punto, se presentan dos reflexiones a modo de conclusión de este artículo:

Más inversión de decisión regional

En Chile, a nivel regional existen dos modalidades de inversión según su nivel de decisión: la inversión sectorial (que es decidida centralmente desde el ejecutivo) y la Inversión de Decisión Regional (que es decidida a nivel de la región), (SUBDERE, 2004). Sin embargo, existen abundante evidencia que constata que a nivel de la asignación tanto de recursos como de proyectos de desarrollo, varios instrumentos e instancias de decisión regional terminan siendo administradas por las Secretarías Regionales Ministeriales o por los Servicios Públicos, *"lo que dado el complejo esquema político regional explicado anteriormente, se traduce en una clasificación errada pues estas instituciones responden más a los Ministerios sectoriales que al gobierno en la región, representado a través del GORE"* (Acuña, 2009: 14). Es sumamente importante que las regiones puedan decidir sobre los criterios y los focos de inversión en comparación a la decisión sectorial. El progreso que Chile ha alcanzado a nivel global, debe ser transferido a las regiones, potenciando los incentivos necesarios para su desarrollo sustentable en el tiempo. Alcanzar niveles sostenidos y crecientes de progreso, no sólo cultiva el desarrollo económico, social y cultural de un país, sino que además, debe potenciar la valoración de las regiones en el marco global.

Nuevas instituciones que permitan consolidar crecimiento económico con desarrollo sostenible a nivel regional

Una aproximación económica a la descentralización proviene desde la corriente neoinstitucionalista, y está dirigida a crear nuevas Instituciones que reduzcan los 'costos de transacción' que existen para articular la organización regional a nivel de información y participación ciudadana.

Una forma de lograr combinar el crecimiento económico con el desarrollo sostenible a nivel regional, puede ser enfocado a través de la creación de nuevas institucionalidades, con mayores potestades en el manejo de asuntos de la región, y que logren articularse como una contraparte del poder estatal central. Esta es una reforma necesaria que aún está pendiente en el caso chileno. Actualmente las regiones mantienen una excesiva dependencia del poder central y este ámbito las ha perjudicado para consolidar un desarrollo eficiente, eficaz y sostenible en el tiempo. Actualmente existe una alta heterogeneidad en las condiciones de cada región del país, lo que contrasta con la realidad a nivel agregado con los favorables indicadores de desarrollo y progreso del país.

Luis Garrido Vergara

Es Sociólogo y Magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Consultor externo del Banco Interamericano del Desarrollo. El autor es chileno y ha desarrollado docencia en las Universidades de Chile, Central de Chile y Academia del Humanismo Cristiano. Además, se desempeña como consultor del programa CMS de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la U. de Chile y como asesor estadístico y metodológico del Proyecto FONDECYT N° 1100877 sobre el estudio de las élites chilenas. Correo electrónico: lgarridovergara@gmail.com.

REFERENCIAS

- ¹ El sistema binominal es un sistema de elecciones populares para la conformación del Parlamento, destinado a la formación de un sistema bipartidista en torno a dos grandes partidos políticos o coaliciones (Navia, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Abalos, J. et al. (2006) *Las regiones de Chile ante la ciencia, tecnología e innovación: Diagnósticos regionales y lineamientos para sus estrategias*. Ed. CONICYT, Gobierno de Chile & Banco Mundial & Transversal Consultores, Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología. Chile.
- Benavente, J. (2004) *Innovación tecnológica en Chile: Dónde estamos y qué se puede hacer*. Ed. Banco Central, Documentos de Trabajo, N° 295. Diciembre, Chile.
- Boisier, S. (2007) *El 'Imbunche' en la Política del Estado Chileno: una Visión Crítica de la Descentralización Territorial y Política. La Dialéctica Descentralizadora, el Lenguaje Social y la Cultura Chilena*. Conferencia presentada en la SUBDERE. Ed. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Chile.
- French-Davis, R. (2004) *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Ediciones Siglo Veintiuno, Argentina.
- Horst, B. (2008) "Gobiernos regionales, una verdad incómoda". En: Horst, B. & Irrazabal, I. *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Ed. Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- Katz, J. (2001) *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin America*. Ed. CEPAL. Santiago de Chile.
- Kim, L. (1997) *Imitation to Innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Harvard Business School Press, United States of America.
- Lerda, J. (1997) *Substitución entre Políticas Presupuestaria y Cuasi Fiscal: Asignatura Pendiente en la Reforma del Estado*. IX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL – PNUD, Chile.
- Letelier, L. (2008) "Educación y Descentralización. Virtudes, debilidades y propuestas en el caso chileno". En "Estado, Gobierno, Gestión Pública". *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 12. Diciembre, Chile.
- Letelier, L. (2007) *Teoría de la Descentralización Fiscal*. Documento de Apoyo Docente. Departamento de Gobierno. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Letelier, L. (2006) *La Racionalidad de Mercado*. Documento de Apoyo Docente N° 4, Enero. Ed. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Letelier, L. (2005) *Descentralización Fiscal: un desafío pendiente*. Tribuna Editorial El Mercurio, 8 de Agosto, Santiago de Chile.
- Letelier, L. (2003) *Transferencias Inter. Gubernamentales como mecanismo de compensación territorial: El caso del Fondo Común Municipal*. Agenda Pública, INAP. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. N°2, Santiago de Chile.
- López-Murphy, R. (2002) *Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica*. Ed. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Serie Política Fiscal N° 87, Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía de Chile (2010) *Resultados de las Encuestas de Innovación e I+D 2007-2008*. Agosto, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile (2003) *Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local*. SUBDERE, 5 edición, Abril, Chile.
- Navia, P. (2005) *¿Qué diría John Rawls del sistema binominal?* Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales. Octubre, Chile.
- Oates, W. (2006) *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, IFIR Working Paper N° 2006-05, United States of America.
- Riesco, M. (2009) "Recursos Naturales y Desarrollo Económico". *Chile al 2010*, Santiago de Chile.

- Rufián, D.(2005) *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial, (DET). El caso de Chile*. Protocolo de Investigación. Programa CEPAL/ILPES/GTZ, Santiago de Chile.
- Schumpeter, J. (1976) *Capitalism, socialism and democracy*. Ed. George Allen & Unwin, New York, United States of America.
- SUBDERE. (2004) "Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local". *Nueva serie de documentos de trabajo* n°30, Santiago de Chile.
- World Bank (2009) *Governance Matters 2009. Worldwide Governance Indicators 1996-2008*. Ed. World Bank, United States of América.

Year	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Population	1,000,000	1,500,000	2,000,000	2,500,000	3,000,000	3,500,000	4,000,000	4,500,000	5,000,000	5,500,000	6,000,000	6,500,000	7,000,000	7,500,000
GDP	100,000,000	200,000,000	300,000,000	400,000,000	500,000,000	600,000,000	700,000,000	800,000,000	900,000,000	1,000,000,000	1,100,000,000	1,200,000,000	1,300,000,000	1,400,000,000
Unemployment	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%
Inflation	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%
Interest Rate	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%