

**REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE:
“POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”
SANTIAGO, 16-17 DE AGOSTO 2001**

Desigualdades territoriales en Chile: el Rol del Gobierno y del Mercado

Patricio Aroca



NACIONES UNIDAS



I. INTRODUCCIÓN

Recientemente ha aumentado notablemente el interés por los problemas regionales en el mundo bajo dos procesos claves que han dado forma al escenario actual: la profundización de las políticas de libre mercado y la globalización. En este contexto, las desigualdades que comienzan a surgir tienen causas y explicaciones diferentes a las que escuchábamos y estudiábamos algunos años atrás, y donde el territorio comienza a ser considerado como una causa potencial del surgimiento de inequidades en acceso a las oportunidades de desarrollo que ofrece una sociedad.

Un conjunto de trabajos muestran este interés, como el reporte principal del Banco Mundial (2009), el libro de la CEPAL (2009), de la CAF (2010) y el número especial de la revista *Foreign Affairs Latinoamérica* (Vol. 1, N° 9, 2009) y especialmente para Chile, el informe territorial de la OECD (2009). La conclusión general de estos trabajos es el reconocimiento de diferencias significativas en el desarrollo del territorio al interior del país, que estas diferencias no tienen carácter transitorio, sino por el contrario tienden a profundizarse y permanecer en el tiempo.

Adicionalmente, hay un creciente interés teórico por el tema de la concentración espacial y las desigualdades que surgen en el territorio a partir de ella. La economía regional tradicional ha tenido avances notables recientemente al respecto y el texto de Capello y Nijkamp (2009) es una buena síntesis de este proceso. Mientras que por otro lado, ha surgido un cuerpo teórico complementario conocido como la Nueva Geografía Económica (NGE) donde los textos de Fujita, Krugman y Venables (1999), Combes, Mayer y Thisse (2005) y Baldwin et al (2003) son un resumen del inmenso avance producido en esta área. La conclusión general es que el crecimiento produce concentración a través de las economías de aglomeración, sin embargo, este proceso alcanza un punto donde seguir concentrando afecta negativamente el crecimiento.

II. PERSPECTIVA HISTORICA DE LA DESIGUALDAD REGIONAL EN CHILE

En 1987 Alejandro Foxley (1987) por una parte y Felipe Larraín (1987) por otra proponen al país sus respectivos libros que sustentarían los aspectos económicos de las dos alternativas de gobierno en el retorno a la democracia. Mientras Foxley en su “Chile y su Futuro: Un País Posible” escribía un sugerente título para la capítulo sobre las regiones: “La Descentralización: Desde la Retórica a la Acción”, Larraín en su “Desarrollo Económico en Democracia” proponía un capítulo “Para un Efectivo Desarrollo Regional”.

Mientras ambos autores plantean que las causas del centralismo y la concentración en torno a la capital se deben al modelo de desarrollo hacia adentro, Foxley agrega que éste está con nosotros desde siempre y que tiene fuertes raíces en la herencia española dejada por el sistema de gobierno de los conquistadores.

Ambos autores reconocen que las consecuencias de este proceso son un “desarrollo regional lento y periférico” (Larraín, 1987), regiones desanimadas y con pocos recursos, producto del “centralismo agobiante” y el “gigantismo insaciable de Santiago” (Foxley, 1987).

Adicionalmente, ambos autores postulan que existen bases sólidas para una descentralización efectiva debido a que el tema no está ideologizado, atenta contra la equidad social o espacial y se menciona explícitamente en ambos textos que también atenta contra la eficiencia económica. Por lo tanto, sería esperable especialmente para estos dos connotados economistas que siendo ministros de hacienda, promovieran una descentralización, especialmente por este último punto.

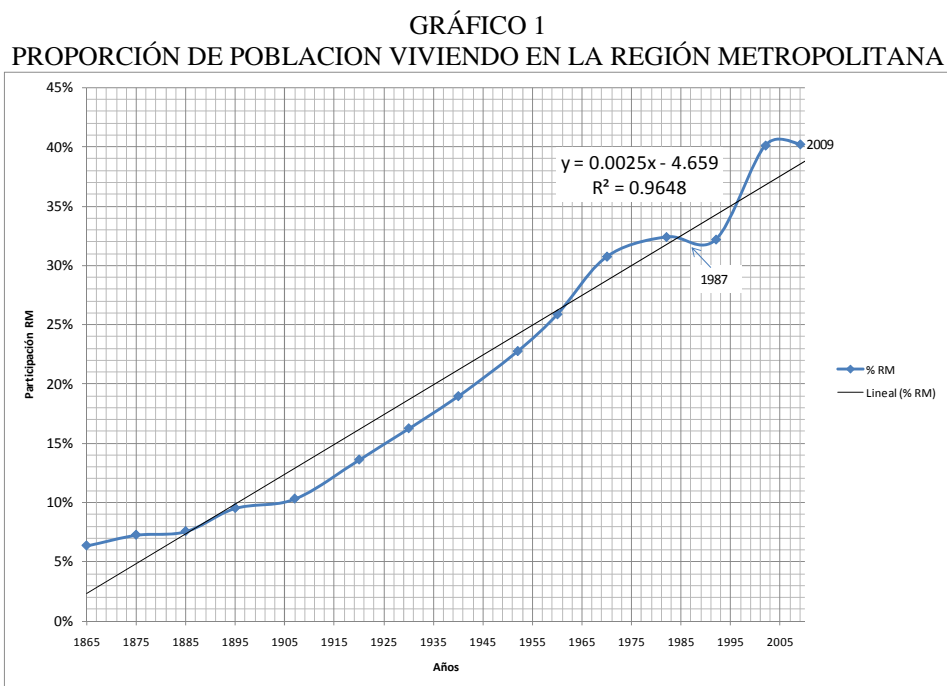
Adicionalmente, es interesante visualizar en su planteamiento la acción del Estado. Al respecto Larraín dice: “Dado el grado de centralización existente en Chile no se puede dejar su solución en manos de las libres fuerzas del mercado. Una acción y guía del Estado es imprescindible, especialmente en el período requerido para revertir la inercia centralizadora.”

Por otra parte, dada la gran concentración en torno a Santiago, Foxley sugiere 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. Los excedentes de la mono-exportación fluyeron hacia donde aparentemente había oportunidades de ganancia o de negocios de corto plazo: Santiago; y dejaron a las regiones que generaban esos recursos desprovistas de ellos y dependientes de la buena voluntad burocrática del gobierno central”, sugiriendo la necesidad de una política regional con carácter compensador por la pérdida de sus activos, especialmente en el caso de la explotación de recursos no renovables.

Se puede, encontrar una gran cantidad de literatura apoyando esta visión histórica y con recomendaciones similares, sin embargo, se han elegido solo estos dos textos por la significancia de sus autores para la política y la política económica del país y por el momento en que fueron escritos, donde se esperaba cambios profundos en la forma de gobernar y de hacer las leyes del país, especialmente respecto a las desigualdades regionales existentes. Sin embargo, después de casi medio siglo, pareciera ser que el título de Foxley sigue plenamente vigente y los habitantes de las regiones siguen esperando que la política pase de “la retórica a la acción”.

III. LOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL EN CHILE

La desigualdad territorial en Chile ha sido creciente, especialmente a partir del siglo XIX. Su principal manifestación es la concentración de la población en la Región Metropolitana, como lo muestra el Gráfico 1. En 1900, menos del 10 por ciento de la población vivía en el Gran Santiago, mientras que el año 2009, este porcentaje superó el 40 por ciento de acuerdo a la encuesta CASEN del mismo año.



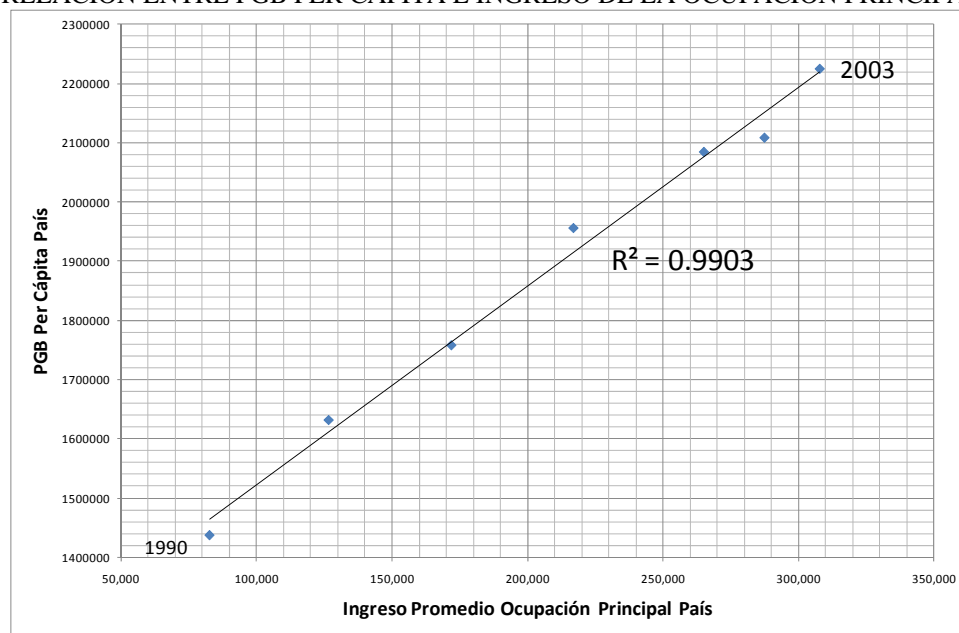
Fuente: Elaboración Propia en Base a Carlin (2009) y CASEN (2009)

Asociado a esta concentración poblacional, están la concentración de la producción, especialmente del sector manufacturero primero, y recientemente del sector servicios. También se encuentra en el Gran Santiago la concentración del poder político y del poder económico. En este contexto, Waissbluth y Arredondo (2011) sugieren una serie de medidas para descentralizar el poder político y empoderar a las regiones y comunas del país.

En este trabajo, proveeremos de una visión complementaria y necesaria para poder diseñar políticas adecuadas orientadas a reducir las desigualdades regionales o incrementar la equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo que ofrece el país a sus habitantes, entendiendo que sólo descentralización no es suficiente, sino que se requiere entender el proceso de concentración para tener un diagnóstico adecuado que permita complementar las medidas descentralización propuestas por Waissbluth y Arredondo (2011).

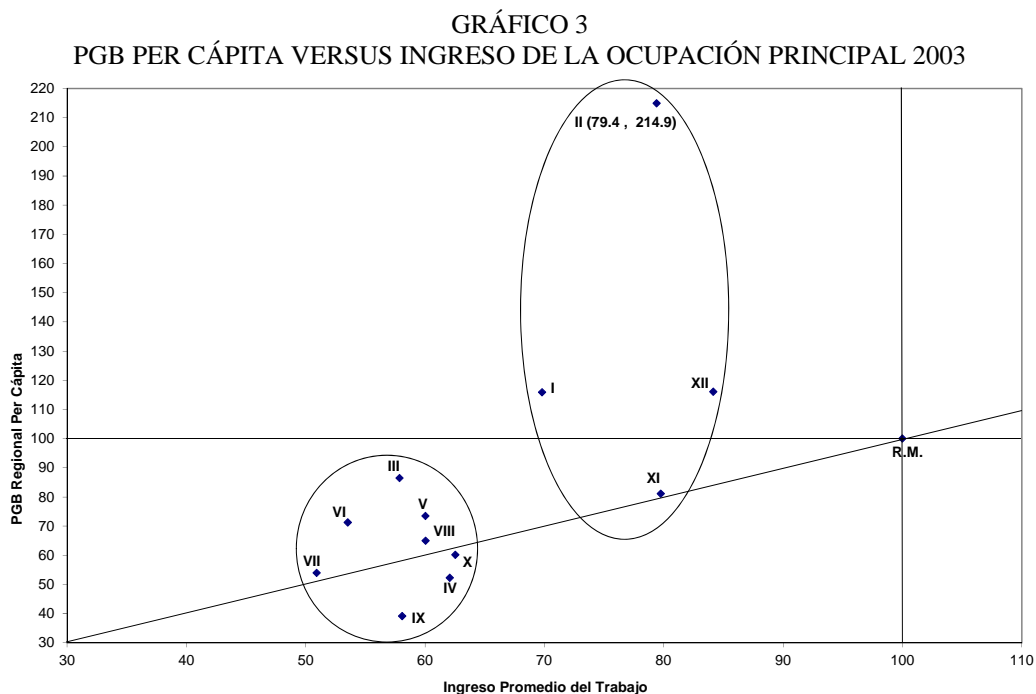
Para ello, otro hecho estilizado que es importante considerar es que los resultados que obtenemos a nivel nacional, no se reproducen de la misma manera a nivel regional. Una relación que se asume constantemente como una verdad es que el crecimiento del producto trae consigo aparejado el crecimiento del ingreso de las habitantes del territorio. El Gráfico 2 muestra esta relación para Chile. En él se aprecia claramente la alta correlación existente entre el PGB per cápita y el ingreso de la ocupación principal que obtienen los trabajadores del país.

GRÁFICO 2
RELACIÓN ENTRE PGB PER CÁPITA E INGRESO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL



Fuente: Elaboración Propia en Base a CASEN y datos del Banco Central de Chile.

Sin embargo, si comparamos estas variables a nivel regional, surge una conclusión diferente. Por ejemplo, si tomamos estas dos variables y las estandarizamos para 2003, haciendo la RM igual a 100, podemos ver los resultados en el Gráfico 3.



Fuente: Elaboración Propia con datos de CASEN 2003, PGB Regional del Banco Central y Población de INE

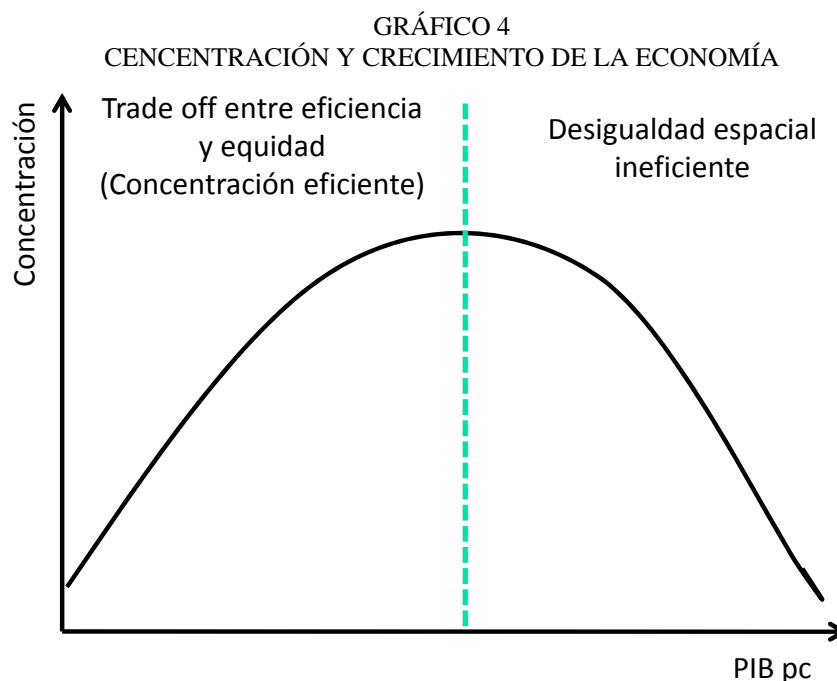
Este gráfico muestra dos elementos importantes. El primero, que estas dos variables PGB per cápita e ingreso de la ocupación principal, tienen un comportamiento muy diferente a nivel de las regiones, que a nivel del país. Mientras existen regiones como Antofagasta, que tiene un PGB per cápita 2.14 veces superior al de la Región Metropolitana, sus trabajadores no alcanzan a obtener en promedio el 80% del ingreso promedio que obtiene los trabajadores de Santiago.

La segunda dimensión que muestra el gráfico, es que las diferencias en términos de poder adquisitivo, aunque sea espacialmente nominal, es muy significativa. Para las 4 regiones de la periferia, esta diferencia se expresa en que los trabajadores de las regiones extremas obtienen en promedio alrededor de 80 por ciento respecto de Santiago, mientras que los trabajadores del resto de las regiones del país, no alcanza a obtener el 60 por ciento del ingreso promedio que obtienen los trabajadores de Santiago.

Por lo tanto, se presentará como hechos estilizados el incremento constante en el último siglo de la proporción de población viviendo en la Región Metropolitana, lo que además está acompañado de un nivel de vida significativamente superior para los que viven en el Gran Santiago, ya que su poder adquisitivo en promedio es mayor que cualquier otra región del país, aun cuando en términos de productividad para algunas regiones se verifique lo contrario.

IV. REVISION DE LA LITERATURA

Williamson (1965) propuso que en las primeras etapas de desarrollo de una sociedad, el proceso de crecimiento promueve concentración. Sin embargo, este alcanza un punto en que seguir concentrando la economía comienza a generar efectos negativos sobre el crecimiento, debido a que las deseconomías de aglomeración y los costos de congestión superan los beneficios de la concentración.



Fuente: Elaboración Propia

El gráfico 4 muestra gráficamente esta idea, relacionando concentración con producto interno bruto per cápita (PIB pc). Varios trabajos empíricos han testeado esta hipótesis con datos para distintos países, el más reciente de Brülhart y Sbergami (2009), utilizando datos para 105 países, muestra que el nivel del PIB pc donde cambia el efecto de la concentración sobre el crecimiento de positivo a negativo es levemente superior a 10 mil dólares, es decir, países que superen los 10 mil dólares (en moneda de 2007) deberían comenzar a promover desconcentración en su territorio, para seguir promoviendo el crecimiento. Entonces, en esta segunda etapa no hay contradicción entre promover crecimiento y equidad territorial, sino al contrario, estos se complementan positivamente entre sí. Chile superó este umbral en 2002, por lo que una causa de que no logre crecer a tasas más altas como en la década previa podría ser el incremento en la concentración que se aprecia en su economía, o como lo sugiere la OECD, la falta de desarrollo de sus activos regionales, lo que implicaría una reducción de la concentración relativa en torno a Santiago.

Por otra parte, un conjunto de trabajos teóricos basados en la Nueva Geografía Económica (NGE), plantean que estos procesos se refuerzan mutuamente, implicando más concentración más crecimiento (Martin y Ottaviano, 1999), o crecimiento y concentración van de la mano (Fujita y Thisse, 2002) o concentración espacial conduce a más crecimiento y viceversa (Baldwin y Martin, 2004). Sólo un trabajo muy reciente, extiende los modelos teóricos planteados por los autores previos, que representan el corazón del grupo que desarrolla la NEG, haciéndose la pregunta ¿es la concentración o aglomeración buena para el crecimiento? (Cerina y Moreddu, 2011), a la cual la respuesta es negativa. La razón de este

resultado, es que el modelo agrega a los modelos tradicionales de NGE, un sector de bienes no transables que se beneficia con el desarrollo de bienes transables a través de derrames tecnológicos. Entonces, estos sectores de no transables, crecen significativamente, lo que implica aprovechar los activos de esas regiones que son potenciados por el desarrollo de otros sectores de la economía que producen derrames (spillovers) que resultan muy significativos.

Paralelamente, se ha desarrollado una literatura mostrando que los procesos de aglomeración espacial son naturalmente promovidos por el mercado, sin embargo, los procesos de desconcentración requieren de política especialmente diseñada para ese objetivo. David y Foray (2003) muestran que la velocidad del proceso de desconcentración depende críticamente de las políticas y mencionan especialmente tres:

- inversión en infraestructura interregional
- incremento de la democratización, y
- descentralización fiscal,

las cuales facilitan la desconcentración hacia las zonas lejanas de la o las ciudades principales.

Como conclusión de esta revisión bibliográfica, se puede plantear que el desarrollo de Chile, medido en términos de su producto per cápita, ha alcanzado un nivel que hace no solo equitativo, sino también eficiente el promover desconcentración de la actividad económica, esto no implica reducir el tamaño de Santiago, sino que hacer crecer la economía de las regiones más pequeñas, generando nuevas aglomeraciones en las regiones más periféricas del país. Para ello, es imprescindible política regional especialmente diseñada para este propósito, ya que la velocidad del proceso depende críticamente de ella.

V. FUENTES DE DESIGUALDAD REGIONAL EN CHILE: EL ROL DEL ESTADO

En la conferencia anual de la Sociedad de Economía de Chile (SECHI) de 2009, un famoso economista chileno preguntaba a un famoso economista internacional invitado como conferencista principal a la reunión ¿por qué si Chile tenía tantas desigualdades en diferentes aspectos de su desarrollo, el gobierno debería poner énfasis en las desigualdades que surgen en el territorio?

Dado que el invitado no era un experto en las desigualdades territoriales chilenas, su respuesta fue más bien genérica, planteando que las desigualdades existentes en general no son independientes entre sí, y probablemente cuando se reduzca la desigualdad territorial, también se reducirá la desigualdad de acceso a la educación, del ingreso, y todas las otras desigualdades que genera la competencia entre jugadores con diferentes capacidades para competir.

Pero cuando se conoce Chile, se puede plantear que el origen de las desigualdades está no solo en los mecanismos del mercado, sino también en el diseño institucional del país. Esta sección, tendrá como objetivo entonces, la de mostrar como el Estado a través de alguna de sus instituciones promueve la concentración espacial y desigualdad territorial.

A. El Banco Central y la Política Monetaria

El Banco Central de Chile es una de las instituciones del país que goza de un prestigio internacional muy bien ganado por la seriedad con que sustenta sus políticas y por lo eficaz que ha sido para mantener la inflación dentro del rango esperado durante las últimas décadas. Sin embargo, el gobierno o el poder ejecutivo ha ignorado el hecho que el Banco Central diseña su política de una manera “espacialmente ciega”, es decir, asumiendo que el impacto es similar en todo el territorio, o que las regiones en general son muy similares al país en su comportamiento económico. Dos elementos centrales constituyen la base

de la política monetaria diseñada, el primero el comportamiento del ciclo económico, cuando este es expansivo, el Banco Central va regulando la velocidad de crecimiento a través de alzas en la tasa de interés, mientras que cuando contractivo, la tasa de interés es reducida para promover más endeudamiento y con ello mayor consumo.

Sarria y Aroca (2011) muestran que los ciclos económicos de las regiones chilenas son bien diferentes entre sí, y lo son más, a medida que la región está más lejana del centro. Esto se explica por el grado de especialización que tienen las regiones de los extremos y también por un la distancia de estas en el arreglo espacial.

Complementando este resultado, López y Aroca (2011) muestran que la inflación del precio de viviendas entre las regiones es muy heterogénea en el territorio, con un grupo dinámico con inflaciones muy por sobre la inflación de la Región Metropolitana (RM) y con otro grupo muy por debajo.

Si adicionalmente, agregamos a estos resultados, el hecho que la inflación para Chile hasta 2009, fue medida solo con datos del Gran Santiago, implica que la política monetaria (PM) diseñada por el Banco Central sería eficiente principalmente para la capital y en la medida que el ciclo y la inflación de una región fuesen más diferentes de esta, menos efectiva resultaría la PM para promover objetivos de crecimiento y estabilización.

Las buenas prácticas de política, indican que en este caso, el gobierno debería diseñar una política fiscal complementaria que permitiera complementar los efectos no deseados de la PM en las regiones que tienen comportamientos diferentes a la de la RM. Por ejemplo, promover gasto fiscal en aquellas regiones que tienen inflaciones inferiores al promedio del país o ciclos más lento en la etapa expansiva, lo que haría su accionar más eficiente que mantener un mirada espacialmente ciega de la PM.

B. El Gobierno y las Inversiones Públicas

Existe un Sistema Nacional de Inversiones públicas que centraliza la información del conjunto de proyectos que se han realizado, se realizan y se realizarán con fondos estatales, los cuales están disponibles en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Planificación de Chile. El procedimiento de evaluación en general ignora los efectos espaciales de los proyectos realizados, los cuales dadas las características del comercio interregional e internacional de las regiones del país, se puede predecir como altamente concentrador.

Con el objeto de sustentar esta afirmación citaremos un ejemplo desarrollado para Indonesia por Hulu y Hewings (1993), donde muestran cómo se distribuyen los impactos de proyectos de inversión en el territorio. En Indonesia, Java es la región central que concentra la mayor parte del desarrollo, mientras las Islas del Este representan la región más periférica del país. Los autores muestran que cuando se realiza un proyecto de inversión en Java en el sector financiero, más del 94 por ciento de los beneficios generados por la inversión, se quedan en la misma región, mientras que un poco más del 5 por ciento va hacia otras regiones, y menos de un 1 por ciento va a las Islas del Este.

Por otra parte, cuando un proyecto de inversión se realiza en el sector Electricidad, Gas y Agua en las Islas del Este, sólo un 8.9 por ciento de los beneficios de la inversión se quedan en las Islas, el resto de va hacia otras regiones, 34.4 por ciento se van a Java, y un 34.1 por ciento a Sumatra, la segunda región más desarrollada de Indonesia. Esto ocurre fundamentalmente porque estas dos regiones son las más industrializadas del país, y por lo tanto, las demás regiones de Indonesia, importan estos bienes desde esas regiones, llevando una parte importante de los beneficios de los proyectos de inversión hacia esas economías.

En Chile, dada la estructura de comercio interregional, que se expondrá en la sección siguiente, es predecible que esté ocurriendo un proceso similar. El ignorar esta información en la asignación de recursos del Estado entonces, tiene efectos concentradores en torno a las regiones más industrializadas, ya que los proyectos de inversión que se realicen en regiones periféricas generarán altas demandas desde las regiones más industrializadas, especialmente la Región Metropolitana, sin embargo cuando se realice un proyecto en Santiago, las demandas desde las regiones periféricas serán marginales.

VI. FUENTES DE DESIGUALDAD REGIONAL EN CHILE: EL ROL DEL MERCADO¹

Armstrong y Taylor (2003) sostienen que en los países de desarrollo medio donde existe una ciudad o región dominante, como la Región Metropolitana en Chile, los mercados y las instituciones ponen en marcha un conjunto de mecanismos concentradores. En dichas regiones existe una congestión creciente de la infraestructura y los servicios públicos y la experiencia muestra que el mercado, en conjunto con el sector público, tienden a resolver este problema mediante una mayor inversión y provisión de estos bienes, en lugar de reducir la demanda de ellos mediante un desarrollo territorial más equilibrado. A continuación, se describen algunos de los mecanismos de mercado y de las políticas que en Chile están contribuyendo a promover la desigualdad territorial y la concentración en torno a la Región Metropolitana y que podrían estar afectando a la eficiencia del país.

A. Comercio Interregional e Internacional

Varios autores han señalado que las políticas de apertura comercial favorecen la desconcentración de la actividad productiva debido a que las empresas que se orientan a la exportación y que dependen de las importaciones para la compra de insumos no tendrán incentivos para localizarse en el centro nacional, donde sus encadenamientos son débiles y afrontan deseconomías de aglomeración. La apertura comercial llevaría, por tanto, a un proceso de desconcentración que reduce la primacía y genera sistemas urbanos más equilibrados.

La hipótesis de debilitamiento de los encadenamientos entre la periferia y el centro en los países exportadores es puesta en duda por trabajos como el de Hulu y Hewings (1993) para el caso de Indonesia. Estos autores plantean una metodología para estimar cómo se distribuye el impacto de los proyectos o políticas que implican gasto público entre los cinco grandes conjuntos de islas que componen Indonesia (Sumatra, Java, Kalimantan, Sulawesi y las Islas del Este), teniendo en cuenta las relaciones comerciales entre ellos. Debido a estas relaciones, el impacto de un proyecto desarrollado en uno de los cinco conjuntos de islas se difunde también hacia el resto. Esta difusión no es homogénea en el espacio y depende del patrón de comercio entre las regiones. Las regiones que exportaban más al resto del país recibían un mayor impacto de proyectos realizados en otras regiones, mientras que las regiones importadoras, retenían un menor impacto de los proyectos realizados en su territorio. Los resultados son sorprendentes. Por ejemplo, el 94,2 por ciento del impacto total de un proyecto en el Sector Bancario y Financiero del principal centro nacional, Java, lograba quedarse en esa región, mientras que las Islas del Este del archipiélago capturaban menos del 10 por ciento del impacto total de un proyecto del Sector Electricidad, Gas y Agua realizado en su territorio.

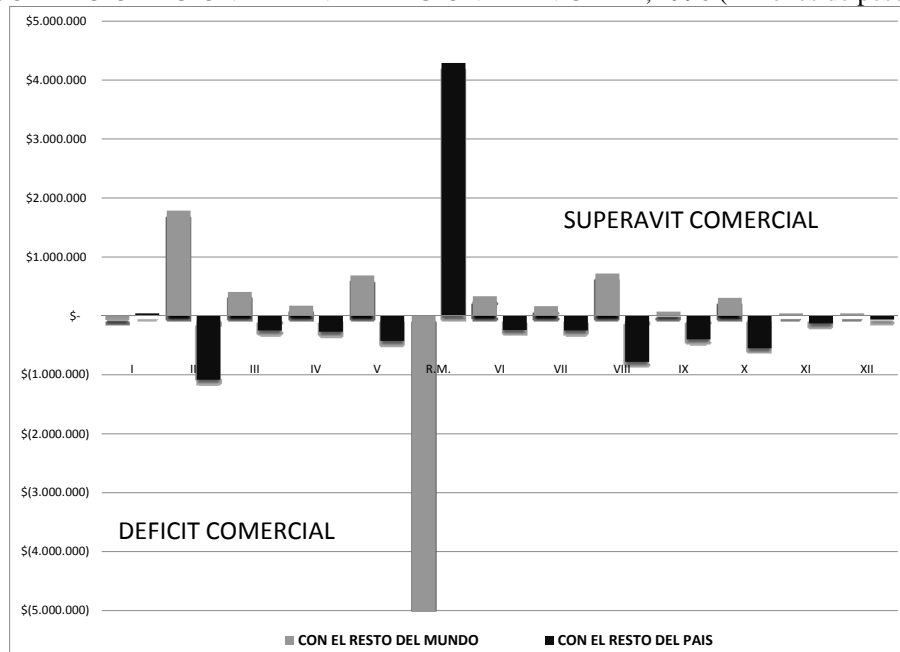
Haddad (1999) y Hewings (2009) desarrollan y aplican un modelo de equilibrio general computable que permite evaluar los resultados regionales del MERCOSUR en Brasil. Aunque, en general, los datos muestran que Brasil es probablemente el país más beneficiado con el acuerdo, la distribución de estos

¹ Esta sección se basa parcialmente en Aroca (2009) y Atienza y Aroca (2011).

beneficios en el interior del país es muy desigual. Todos los sectores económicos del centro-sur del país crecen gracias al acuerdo, mientras que en el nordeste brasileño, la zona menos desarrollada del país, la mayoría de los sectores se ven afectados negativamente. Tanto en Indonesia como en Brasil, la explicación de estos resultados se basa en los patrones de comercio existentes dentro del país. Java en Indonesia y Sao Paulo en Brasil presentan grandes superávits comerciales con el resto de las regiones del país y no así con el resto del mundo.

Un patrón similar se observa en el caso de Chile. El gráfico 5 muestra las únicas cifras estimadas de comercio interregional disponibles en Chile, que corresponden al año 1996, y las de las regiones con el resto del mundo, para el mismo año. Por un lado, se aprecia que la Región Metropolitana presenta un gran superávit comercial con el resto de las regiones del país, mientras que tiene un déficit proporcionalmente mayor con el resto del mundo. Es decir, Santiago importa bienes del resto del mundo y exporta hacia las regiones. Por otra parte, las regiones se encuentran en un escenario opuesto, tienen significativos superávits comerciales con el resto del mundo, mientras que presentan déficit con el resto del país. Por lo anterior, como en Indonesia y Brasil, es razonable pensar que, pese al alto grado de apertura comercial del país, cuando se hace un proyecto en una región de la periferia, una proporción importante de los gastos de ese proyecto terminará en la Región Metropolitana. Por el contrario, un proyecto privado realizado en la Región Metropolitana importará muy poco del resto de las regiones, y probablemente tendrá un impacto más significativo en las importaciones del resto del mundo. En definitiva, el patrón de comercio interno en Chile no manifiesta un debilitamiento de los encadenamientos productivos de la periferia con el centro, como plantean algunos autores. La apertura comercial no parece haber actuado en el país como una fuerza centrífuga, sino más bien al contrario debido a que la concentración de la demanda de bienes y servicios importados en la Región Metropolitana, hace que proyectos que se realizan en todo el país, incrementen significativamente la demanda de la Región Metropolitana, pero no del resto de las regiones. Del mismo modo, la distribución de los beneficios del comercio internacional, terminará concentrándose en torno al ya concentrado centro del país.

GRÁFICO 5.
COMERCIO REGIONAL E INTERREGIONAL EN CHILE, 1996 (millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base a las matrices regionales de insumo-producto 1996. MIDEPLAN, Chile.

B. Movilidad Laboral: Migración y Conmutación Interregional

La teoría económica tradicional plantea que, en una economía de mercado, la migración laboral actúa como un mecanismo que reduce las desigualdades regionales en salarios y desempleo. Se supone que los trabajadores dejarán las regiones con alto desempleo e irán a aquellas con mayores posibilidades de encontrar trabajo. De este modo se reduce el desempleo en la región de origen, aumenta en la de destino y, al mismo tiempo, se igualan los salarios que se pagan en la economía, dando como resultado menores desigualdades territoriales. Los supuestos de la teoría clásica de la migración entre regiones quedan en entredicho al observar la dirección que siguen los flujos de trabajadores y nuevos modos de movilidad que pueden llegar a tener más relevancia que la migración.

En Chile existe una forma de movilidad laboral que en el Censo de Población y Vivienda de 2002 resultó ser casi el doble que la migración y que debilita la capacidad de contribuir a la convergencia que se le atribuye a la movilidad del trabajo. Aroca y Atienza (2008) la denominan conmutación interregional o de larga distancia y consiste en que una proporción importante de trabajadores opta por separar la región de trabajo de la región de residencia. Un ejemplo extremo de este fenómeno es la Región de Antofagasta, que, según el Censo de 2002, recibía 16.500 trabajadores desde otras regiones, lo que representa más de un 10 por ciento de la fuerza laboral local. Esta situación es promovida por el código laboral al permitir establecer sistemas de turnos en todas las actividades. Estos turnos van desde trabajar doce horas durante cuatro días seguidos y descansar tres, hasta trabajar veintidós días consecutivos y descansar ocho.

Los conmutantes laborales, además, tienen en promedio ingresos más altos que los trabajadores locales, porque conmutan los de mayor educación, por lo que el monto de salarios que se llevan hacia otras regiones puede ser muy significativo. Aroca y Atienza (2008) estiman que el monto de ingresos que se llevan los conmutantes desde la región de Antofagasta, podría ser superior en más de cuatro veces al monto que esa región percibe por concepto de Fondo Nacional de Desarrollo Regional. También muestran que solo las regiones extremas de Chile tienen conmutación neta positiva, mientras que las centrales tienen conmutación neta negativa. Es decir, la proporción de trabajadores que van desde el centro del país a trabajar a las regiones extremas (Tarapacá y Antofagasta en el Norte y Aysén y Magallanes en el sur) es superior a las que van desde las zonas extremas a las regiones del centro (Cuadro 1). Esta movilidad laboral es, por tanto, altamente concentradora de ingresos en torno a las regiones centrales del país y actúa como una fuente de desigualdad territorial.

GRÁFICO 6.
TASAS NETAS DE RECEPCIÓN REGIONAL DE CONMUTANTES. 2002².

Región	Conmutan fuera	Conmutan dentro	Tasa neta de recepción de conmutantes
I	2,20%	3,70%	1,50%
II	1,40%	11,00%	9,60%
III	5,30%	6,10%	0,80%
IV	5,00%	2,50%	-2,40%
V, VI y RM	1,00%	0,70%	-0,30%
VII	3,00%	2,40%	-0,60%
VIII	3,20%	1,90%	-1,40%
IX	3,80%	2,10%	-1,70%
X	1,30%	2,40%	1,10%
XI	0,60%	6,20%	5,60%
XII	0,80%	3,70%	2,90%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2002

VII. CONCLUSIONES

Este trabajo muestra como el proceso de generación de desigualdades territoriales en Chile tiene diferentes fuentes, el rol del estado por una parte al desarrollar políticas espacialmente ciegas, ignorando los efectos territoriales, produce concentración territorial hacia regiones más industrializadas, especialmente hacia la Región Metropolitana, la cual es creciente en el tiempo.

La evidencia presentada, tanto teórica como empírica hacen prever que si no existen esfuerzos concretos por parte del Gobierno, el proceso de concentración continuará y las desigualdades regionales seguirán creciendo dentro del territorio chileno.

Por otra parte, la profundización de las políticas de mercado promoviendo mayor competencia entre las regiones, reforzará el proceso concentrador, debido a que esta competencia se da entre regiones con muy diferentes estados de desarrollo, lo que en general beneficia a las regiones más avanzadas. Esto es especialmente significativo en la movilidad laboral y el comercio interregional del país, donde la reducción de los costos de transporte y el aumento de su velocidad han hecho que la velocidad del proceso sea aún mayor.

² Las regiones V y VI se unen a la Región Metropolitana por considerar que la conmutación entre estas regiones tiene un carácter fundamentalmente metropolitano.

BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, H. y J. Taylor (2000). *Regional Economics and Policy*. (Tercera Edición) Editorial Blackwell Publisher Ltda., USA.
- Aroca, P. (2009). Desigualdades regionales en Chile. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 9(1), 53-63.
- Aroca, P. y Atienza, M. (2008), “La Conmutación Regional en Chile y su Impacto en la Región de Antofagasta” *EURE XXXIV*, (102):97-121.
- Atienza, M. y P. Aroca (2011). *Concentración y Crecimiento en Chile: Una Relación Negativa Ignorada*. Working Paper, IDEAR, Universidad Católica del Norte.
- Baldwin, R, R. Forslid, P. Martin, G. Ottaviano, y F. Robert-Nicoud (2003). *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press, USA.
- BANCO MUNDIAL (2009). *Reshaping Economic Geography*. Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- Brühlhart M. y Sbergami, F. (2009). Agglomeration and growth: Cross-country evidence. *Journal of Urban Economics*, 65, 48-63.
- CAF (2010). *Desarrollo Local: Hacia un Nuevo Protagonismo de Ciudades Y Regiones*. Corporación Andina de Fomento, Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- Carlin, A. (2009). *Distribución espacial de la población y política comercial en Chile, 1865-2002*. Seminario de Título de Pregrado, Instituto de Economía, PUC.
- CEPAL (2009). *Economía y Territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y Políticas*. CEPAL. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Cerina, F. y Mureddu, F. (2011). “Is Agglomeration Really Good for Growth? Global Efficiency, Interregional Equity and Uneven Growth”. *CRENOS*, Working Paper, 13.
- Combes, P., T. Mayer y J. Thisse (2005). *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*. Princeton University Press, Estados Unidos.
- Davis, J. C. y Henderson, J. V. (2003). Evidence on the political economy of the urbanization process. *Journal of Urban Economics*, 53, 98-125.
- Foxley, Alejandro (1987). *Chile y su futuro. Un país posible*. CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. (1999). *The spatial economy. Cities, regions and international trade*. Cambridge, MIT Press.
- Hewings, G. (2009). *Spatially Blind Trade and Fiscal Impact Policies and their Impact on Regional Economies*. REAL Working Paper, University of Illinois, USA.
- Hulu, E. y G.J.D. Hewings (1993). “The Development and Use of Interregional Input-Output Models for Indonesia under Conditions of Limited Information”. *Review of Urban & Regional Development Studies*, Vol. 5, Issue 2, pp. 135-153

Larraín, F. (1987). *Desarrollo Económico en Democracia*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

OCDE (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE*. Chile. Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

Waissbluth, Mario (2005). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y Propuestas de Futuro*. Serie Gestión N° 76, Diciembre. CEGES, Depto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Waissbluth, Mario y Cesia Arredondo (2011). *Descentralización en Chile: Una Trayectoria Posible*. Nota Técnica N° 4, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Williamson, J. (1965). *Regional inequality and the process of national development*. *Economic Development and Cultural Change*, Junio, 3-45.