

ECONOMÍA Y TERRITORIO: ¿EXISTE UNA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO TERRITORIAL, CRECIMIENTO E INCLUSIÓN?



MARIO MARCEL (*)

**II Seminario Nacional del ciclo DESCENTRALIZACIÓN 2016:
redistribuyendo poder político, competencias y recursos
14 de julio 2016, Congreso Nacional, Santiago**

() Las opiniones vertidas por el expositor son a título exclusivamente personal y no representan necesariamente las del Banco Central de Chile*

Contenido

2

- I. Precisiones conceptuales
- II. Geografía económica, desarrollo territorial y desarrollo económico: fundamentos teóricos
- III. Evidencia empírica
- IV. La situación de Chile
- V. Desafíos para la política pública: cómo puede contribuir la descentralización al desarrollo territorial

Precisiones conceptuales

3

- ¿A qué nos referimos con descentralización?
 - División político-administrativa
 - Desconcentración
 - Compensación territorial
 - Federalismo fiscal
 - Desarrollo territorial
- Distintos significados desde un punto de vista económico
 - Información estadística
 - Eficiencia operacional
 - Equidad, inclusión
 - Eficiencia en la asignación de recursos públicos
 - Productividad y economías de escala
 - Ventajas comparativas y competitividad
- Foco en las últimas dos dimensiones: ¿Puede contribuir el desarrollo territorial a elevar el potencial de crecimiento de un país?

¿Cómo crecen los países?

4



- Determinado por la forma en que están organizados los agentes económicos y cómo éstos aprovechan potenciales economías de escala

Economías de escala

5

Internas

Pecuniarias

Productivas

Localización

Mercados de productos

Especialización y subcontratación

Mercado del trabajo especializado

Difusión de métodos productivos

Urbanización

Adaptación e innovación

Acceso a servicios de apoyo

Diversificación en mercado del trabajo

Uso de infraestructura física e institucional

Externas o de aglomeración

Economías de aglomeración

6

- **Economías de localización:**
 - Más firmas de la misma industria en el mismo lugar
 - Acceso inmediato a competidores, proveedores, trabajadores especializados
- **Economías de urbanización:**
 - Gran número de diferentes industrias en un mismo lugar
 - Acceso a servicios, proveedores
 - Gobernabilidad del mercado, espacio urbano
 - Mayor flexibilidad, capacidad de innovación, competitividad
 - Potenciales deseconomías por congestión, contaminación, seguridad

Implicaciones del enfoque de la aglomeración

7

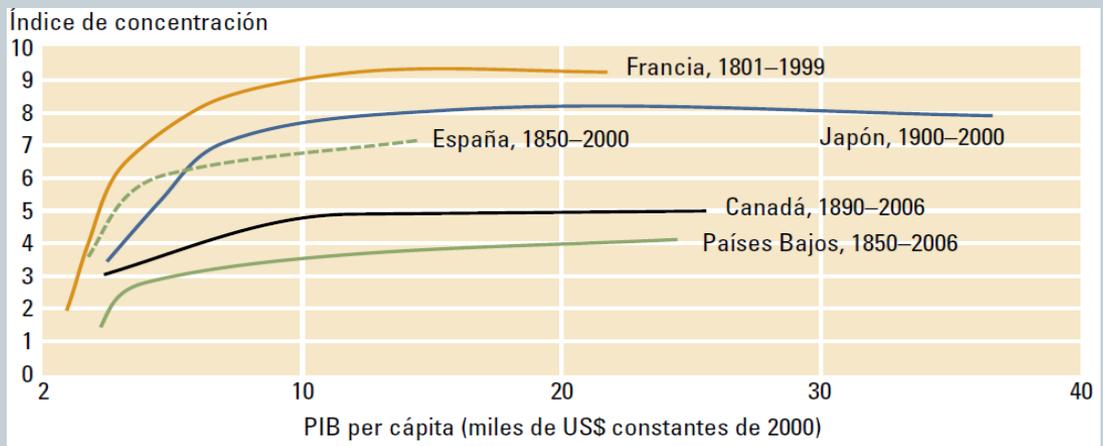
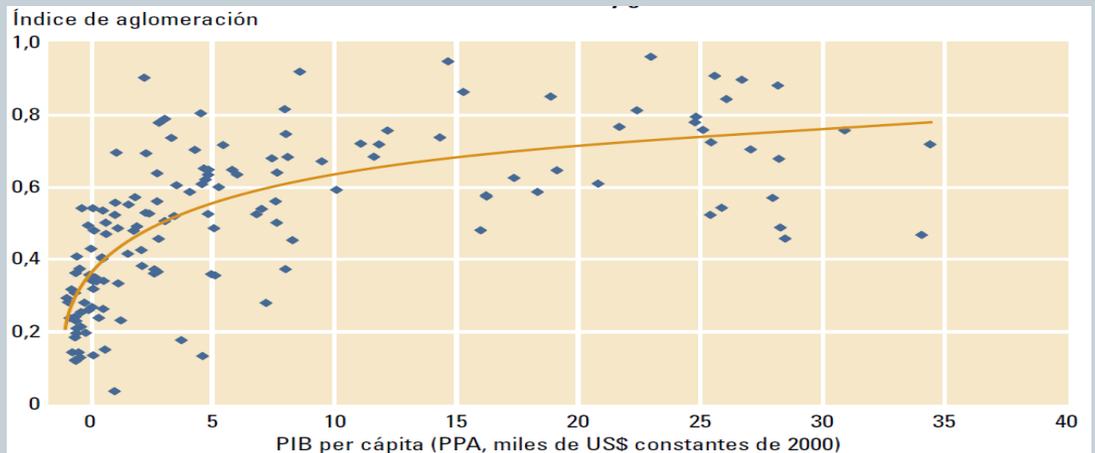
- **Krugman (Nobel de Economía 2008):**
 - El proceso de desarrollo en los países está intrínsecamente ligado a la urbanización
 - Esto ocurre porque los países se desarrollan en la medida que sus sistemas productivos son capaces de aprovechar economías de aglomeración
 - Esto significa también que el crecimiento es desequilibrado geográficamente en el proceso de desarrollo
 - ✦ Entre zonas urbanas y rurales
 - ✦ Entre regiones dinámicas y rezagadas
 - Los países se desarrollan más rápido mientras más puedan aprovechar las economías de aglomeración
 - Antes de intervenir sobre el desarrollo de las ciudades, hay que entender cómo y por qué se produce

Evidencia empírica

8

Cuando los países comienzan a desarrollarse, las personas se concentran rápidamente en las ciudades

En el plano nacional, la producción se concentra en zonas de vanguardia



Fuente: World Bank, World Development Report 2009

Consecuencias de enfoque de la aglomeración

9

- Implicaciones para las políticas públicas (Banco Mundial, WDR 2009):
 - Tres dimensiones del desarrollo y desafíos para las políticas públicas:
 - ✦ Densidad: facilitar el proceso de urbanización, hasta un punto óptimo, reduciendo el riesgo de congestión, contaminación y segregación y generando coordinación
 - ✦ Distancia: ayudar a las firmas y trabajadores a reducir la distancia respecto de las zonas de mayor densidad, elevando la movilidad de trabajadores y costos de transporte
 - ✦ División: superar las fronteras económicas entre los países, para acceder a mayores mercados mundiales
 - Mayor desafío de todos: conciliar la concentración territorial de actividad económica con la convergencia de estándares de vida
 - ✦ Regulación: permitir un funcionamiento eficiente de los mercados de suelos, facilitar la movilidad para facilitar una urbanización eficiente e integradora
 - ✦ Provisión de servicios: promover un estándar de vida común a través del territorio, de modo que los desequilibrios espaciales no generen desequilibrios sociales
 - ✦ Infraestructura: elevar la conectividad con las zonas de mayor dinamismo y concentración de actividad económica
 - ✦ Intervenciones territoriales: para integración de barrios segregados, mitigar costos de la urbanización, coordinación de políticas en el nivel territorial

Críticas y alternativas de política (OECD, 2011)

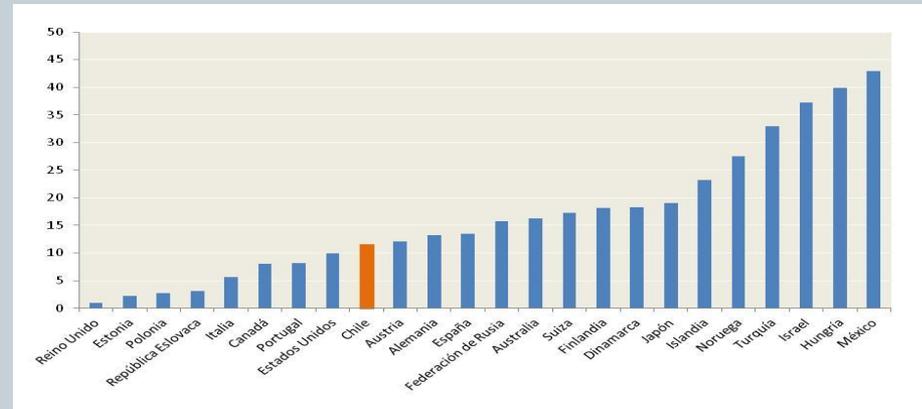
10

- Desequilibrios territoriales y potencial aporte al crecimiento
- Deseconomías de la aglomeración pueden ser mayores a lo que se cree
 - Externalidades negativas de la alta densidad urbana
 - Movilidad territorial puede ser menor a la óptima
- Los desequilibrios territoriales ponen en riesgo la cohesión social al interior de los países y suprarregiones
- La descentralización fiscal genera espacio para regulaciones y políticas a nivel local que, al reflejar preferencias de la comunidad, elevan el bienestar
 - Hay países donde competencias críticas relacionadas con la regulación, el fomento, la innovación ya están traspasadas a nivel subnacional
- Las políticas públicas pueden generar economías de aglomeración donde aún no se producen
 - Ventajas comparativas dinámicas
 - Complementariedad y sinergias de política

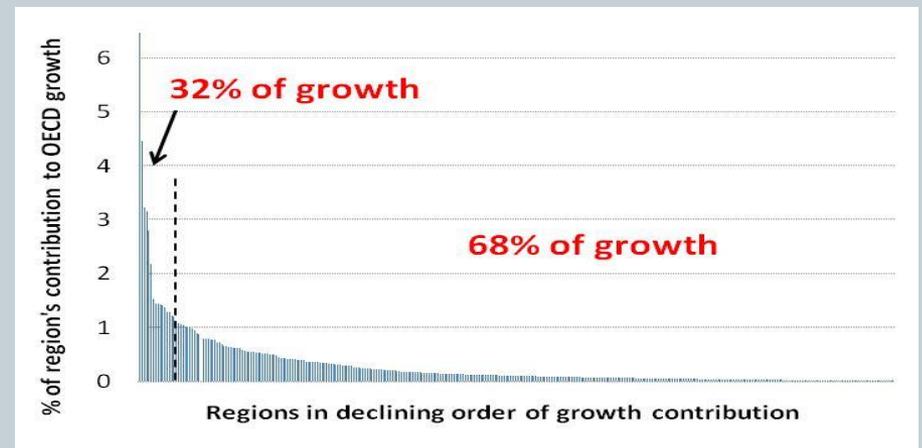
Sin embargo ...

11

Tasa de emigración inter-regional (por mil personas) en países de la OCDE, 2010



Contribución regional al crecimiento en los países OECD (1995-2007)



Las restricciones a la movilidad (planificación urbana, segregación, costos de traslado, diferenciación tributaria) reducen la eficiencia

Las regiones más dinámicas explican sólo una fracción minoritaria del crecimiento económico mientras el mayor potencial se encuentra en las regiones más rezagadas

Fuente: OECD (2011), Regional Development Outlook

13-07-2016

Consecuencias para el debate sobre descentralización

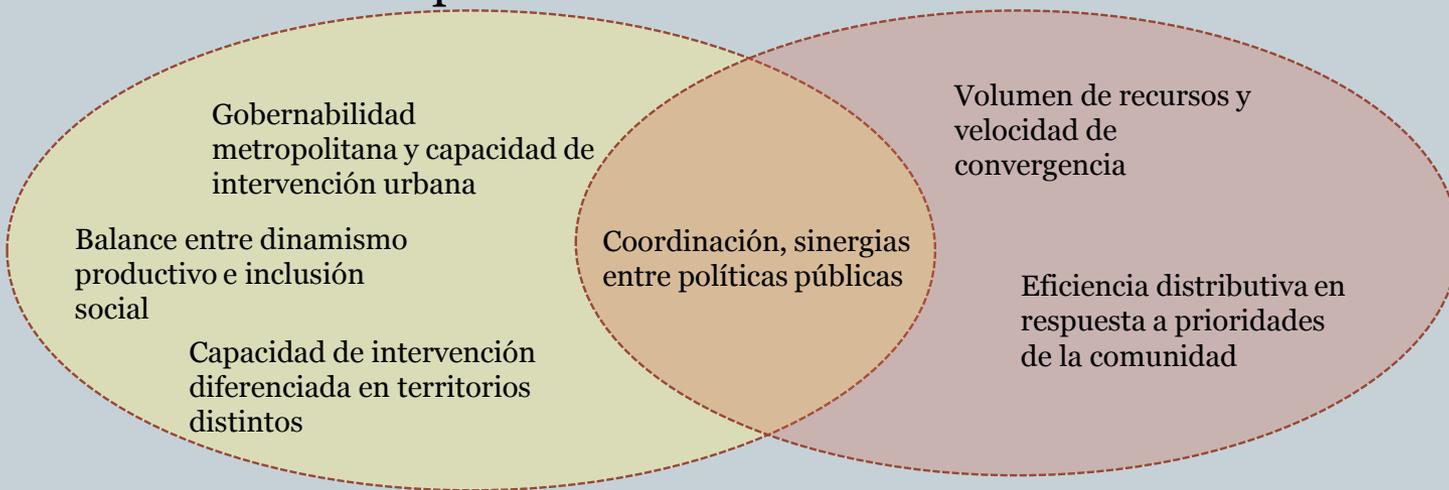
12

| | Economía de aglomeración | Compensación | Federalismo Fiscal | Desarrollo territorial |
|-----------------|---|--|--|--|
| Objetivo | Productividad, competitividad | Distribuir recursos públicos compensando disparidades regionales | Elevar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, ajustándolos a las preferencias ciudadanas | Maximizar las posibilidades de desarrollo de cada región |
| Estrategia | Nacional | Sectoriales | Fiscales | Programas de desarrollo integrado |
| Mecanismos | Políticas uniformes, facilitar movilidad | Subsidios. Inversiones y beneficios fijados por el gobierno central | Generación y asignación de recursos a nivel subnacional | Políticas locales para movilizar recursos del conjunto del territorio |
| Actor principal | Empresas, personas | Gobierno central | Gobierno regional, local | Sector público, privado y sociedad civil local |
| Enfoque | Dejar funcionar el mercado con las menores interferencias posibles | Territorios “postergados” | Finanzas públicas subnacionales | Ventajas comparativas en el territorio (regiones funcionales) |
| Resumen | La aglomeración es la expresión territorial del funcionamiento del mercado y conduce a la eficiencia | Redistribución de recursos desde el GC de regiones “líderes” a regiones “atrasadas” | Aumentando la autonomía financiera al nivel sub-nacional para una gestión de recursos más eficaz | Construyendo la competitividad regional con múltiples actores y enfocando en las ventajas locales |

Implicaciones para la política pública y la agenda de descentralización

13

1. Dos lógicas alternativas:
 1. Apoyo al desarrollo urbano, equidad social, movilidad
 2. Nivelación del potencial de desarrollo en distintos territorios
2. Descentralización fiscal, política y administrativa contribuye de manera distinta en cada enfoque



3. La gran diferencia es si la descentralización se concibe para algunos territorios o para todos
4. Un factor adicional: disponibilidad de recursos y capacidades institucionales

En conclusión

14

- Existen sólidos fundamentos conceptuales para reconocer una dimensión territorial del desarrollo económico
- Esto se sustenta con una fuerte asociación empírica entre desarrollo, urbanización y desbalances territoriales
- El aporte de la aglomeración y, en general, el desarrollo territorial al crecimiento puede ser potenciado por políticas públicas que faciliten la urbanización, mejoren la conectividad y eviten la formación de ghettos urbanos
- Las políticas públicas tienen también un papel fundamental que cumplir para que los desequilibrios que genera el crecimiento acelerado de las ciudades y algunas regiones se combine con un similar estándar de vida a través del territorio
- La equidad en el acceso a los servicios públicos permite que la movilidad se fundamente en razones económicas, que eleven la competitividad
- No obstante, las economías de la aglomeración no son ilimitadas y se pueden enfrentar a rendimientos decrecientes que pueden anticiparse cuando la movilidad territorial es baja o la gobernabilidad metropolitana es débil
- En estos casos, la intervención directa de la política pública tiene una justificación y un sentido adicional. Estas pueden ser también necesarias para acelerar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en territorios más atrasados
- En síntesis, una buena política territorial, que apunte al pleno aprovechamiento de las economías de la aglomeración y a aprovechar el potencial competitivo de las regiones debería ser parte de un esfuerzo por elevar la productividad y el potencial de crecimiento del conjunto del país
- Tal política, sin embargo, debería enfocarse en el conjunto de los territorios, incluyendo las áreas metropolitanas, antes que a compensar a algunas regiones por el dinamismo de otras

Preguntas para un país emergente

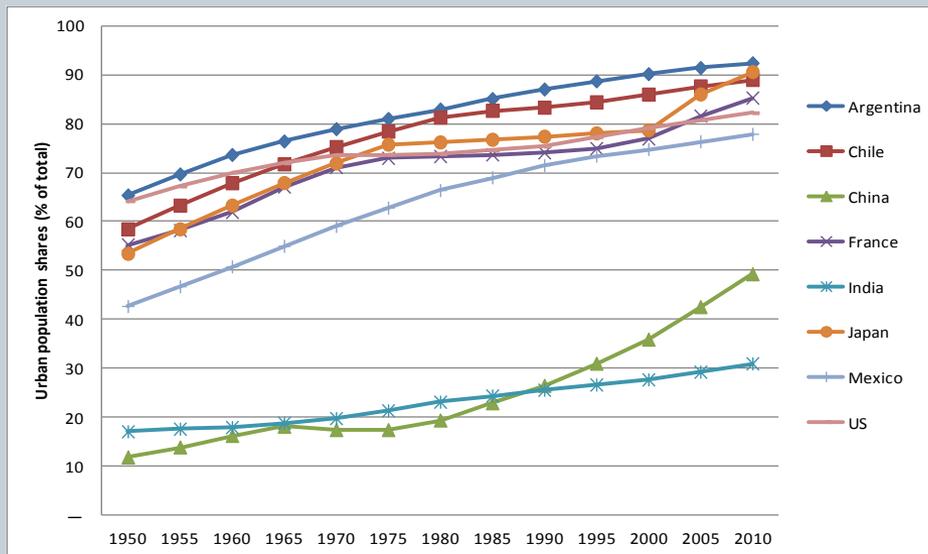
15

- ¿Cuan avanzada está la urbanización? ¿Es esta incipiente, madura o ha llegado a la fase de rendimientos decrecientes?
- ¿Se están aprovechando las economías de aglomeración? ¿Contribuye la urbanización y la concentración productiva al crecimiento económico?
- ¿Existe suficiente movilidad de personas y empresas en el territorio o está esta restringida por desigualdades sociales, regulaciones, geografía, sistemas de transporte?
- ¿Esta el proceso de desarrollo suficientemente avanzado como para generar convergencia económica entre las regiones?
- ¿Existe capacidad para igualar estándares de vida más allá de las oportunidades económicas y la acción del mercado?
- ¿Existen recursos y capacidades públicas suficientes para compensar desequilibrios económicos entre las regiones?
- ¿Existen suficientes atribuciones a nivel local para generar sinergias con políticas nacionales?
- ¿Es eficaz la rendición de cuentas y la participación en el nivel local/regional?

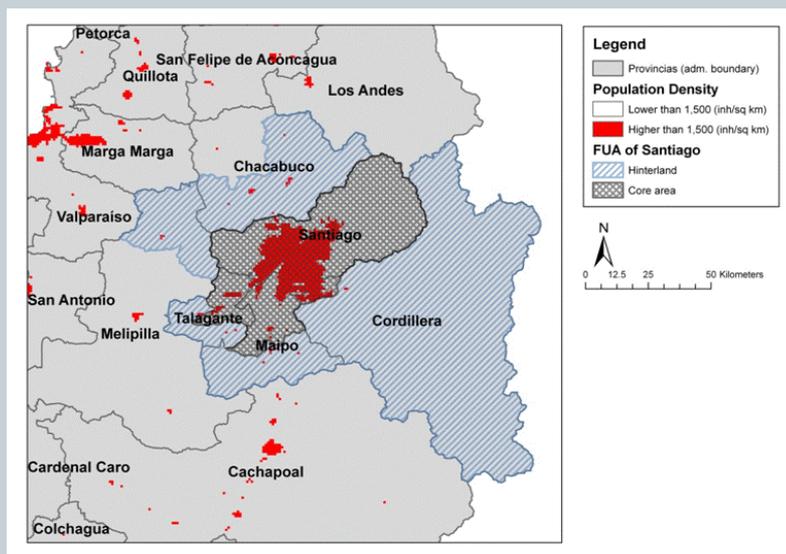
Evidencia para Chile: urbanización

16

Porcentaje de población urbana en países miembros y no-miembros de la OCDE (1950-2010)



Áreas administrativas vs funcionales en Santiago (AUF)



El proceso de urbanización fue muy temprano y está tan avanzado como en países de mayor desarrollo relativo

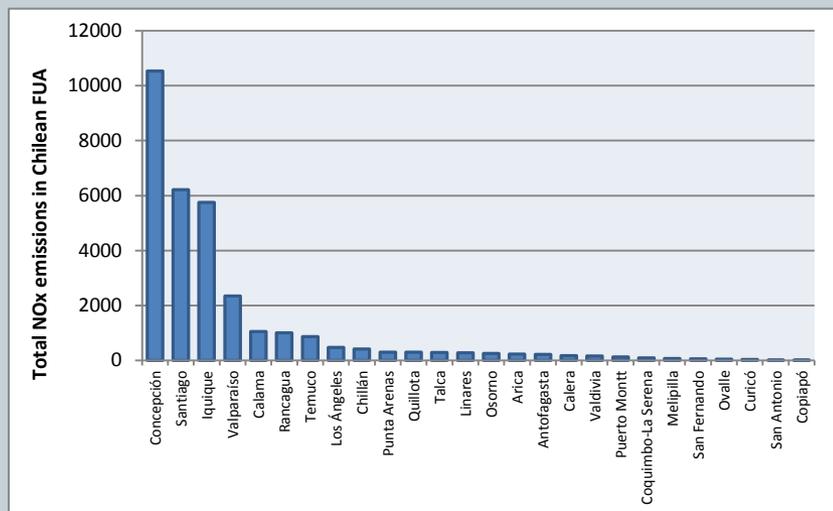
El proceso de urbanización ha ido más allá de los tradicionales límites político-administrativos. Las áreas urbanas funcionales exceden significativamente a las comunas metropolitanas tradicionales

Fuente: OECD (2013), Urban Policy Review of Chile

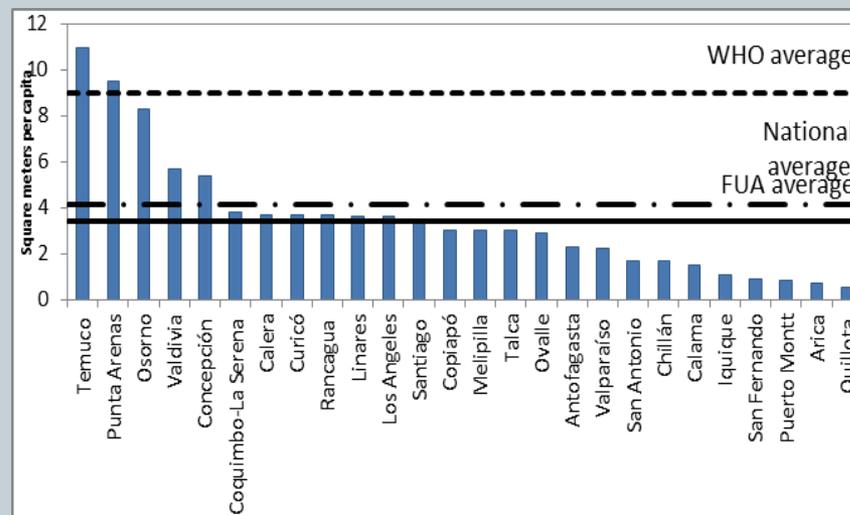
Evidencia para Chile: límites de la aglomeración

17

Emisiones de NO_x en Áreas Funcionales Urbanas
(2009, Toneladas/Año)



Acceso a áreas verdes* en áreas urbanas funcionales
(m² por capita)



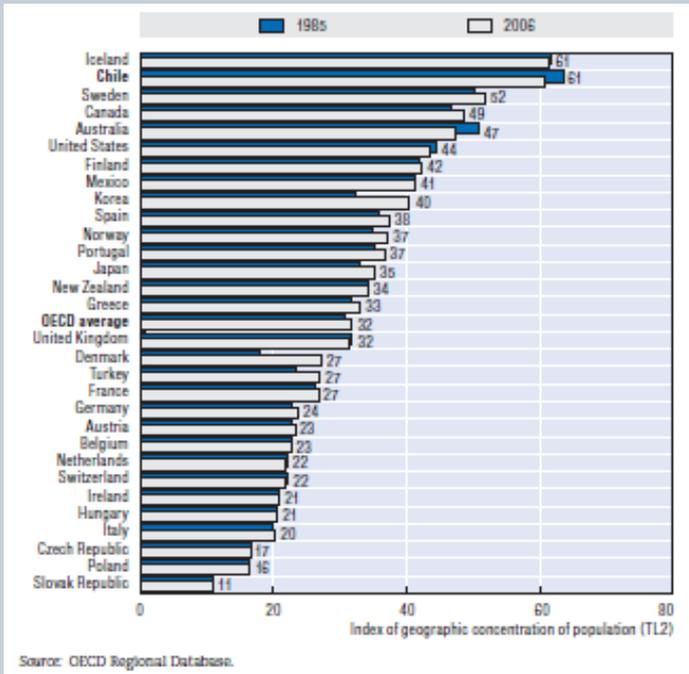
Los costos de la aglomeración se manifiestan en varias áreas metropolitanas, ya sea por deseconomías o por ineffectividad de políticas públicas

Fuente: OECD (2013), Urban Policy Review of Chile

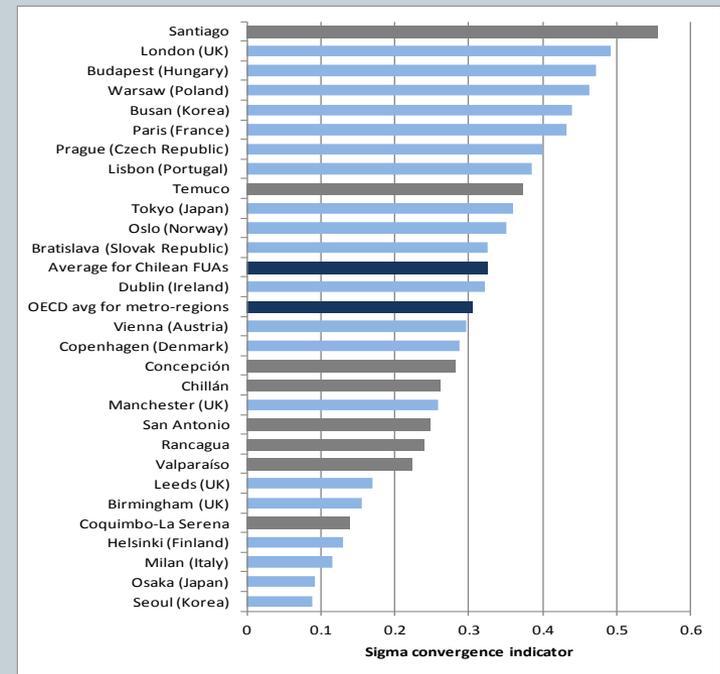
Evidencia para Chile: concentración y desigualdad

18

Índice de concentración de la población



Desigualdad urbana en AUF de la OCDE



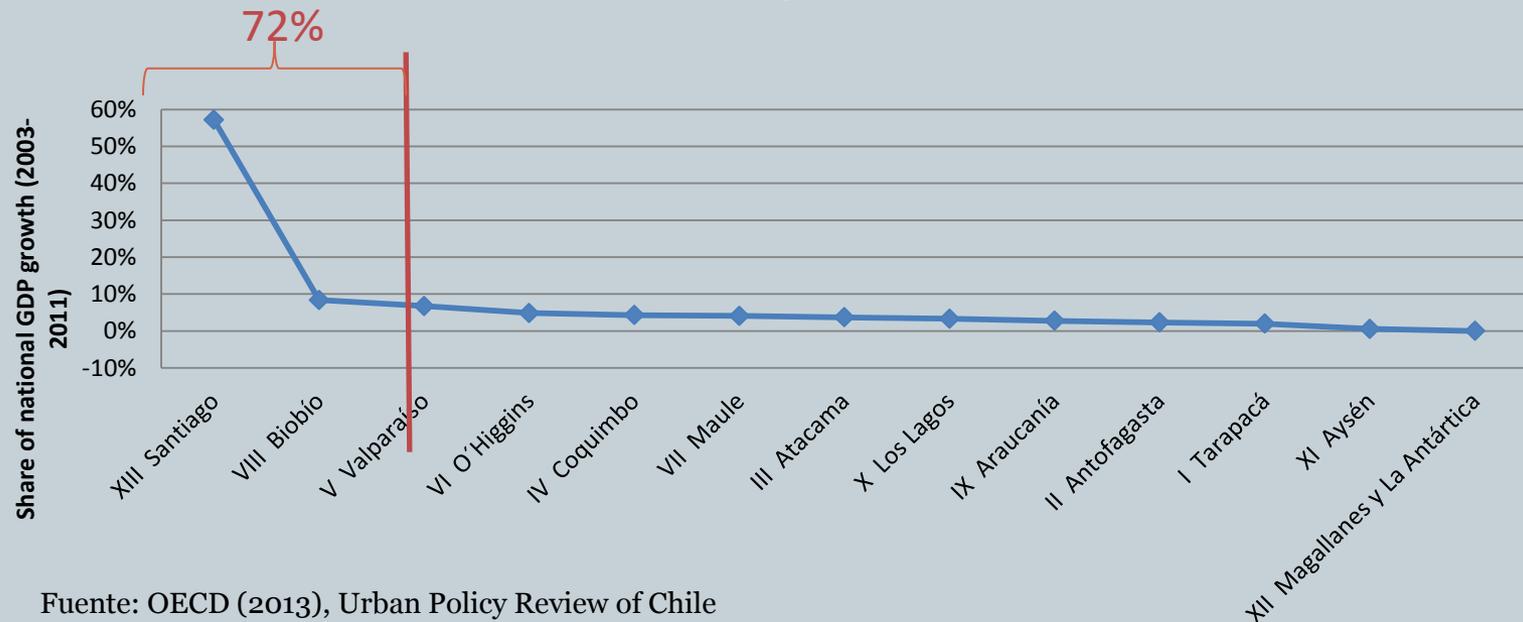
Los niveles de concentración de la población y de desigualdad económica en áreas urbanas es muy superior a la que se observa en países de mayor desarrollo

Evidencia para Chile: aporte al crecimiento económico

19

Contribución regional al crecimiento nacional

(2003-2011)



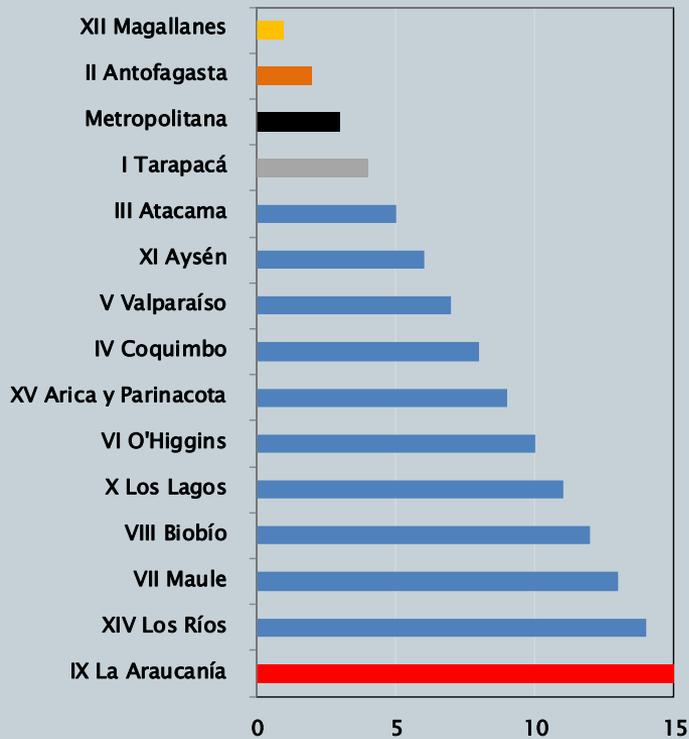
Fuente: OECD (2013), Urban Policy Review of Chile

- Los motores de crecimiento son 3 centros regionales con áreas metropolitanas (72%)
- Las otras regiones contribuyen muy poco al crecimiento nacional (28%)
- Hay una pérdida de potencial económica dado el bajo rendimiento de 80% de las regiones chilenas.

Diferencias de competitividad

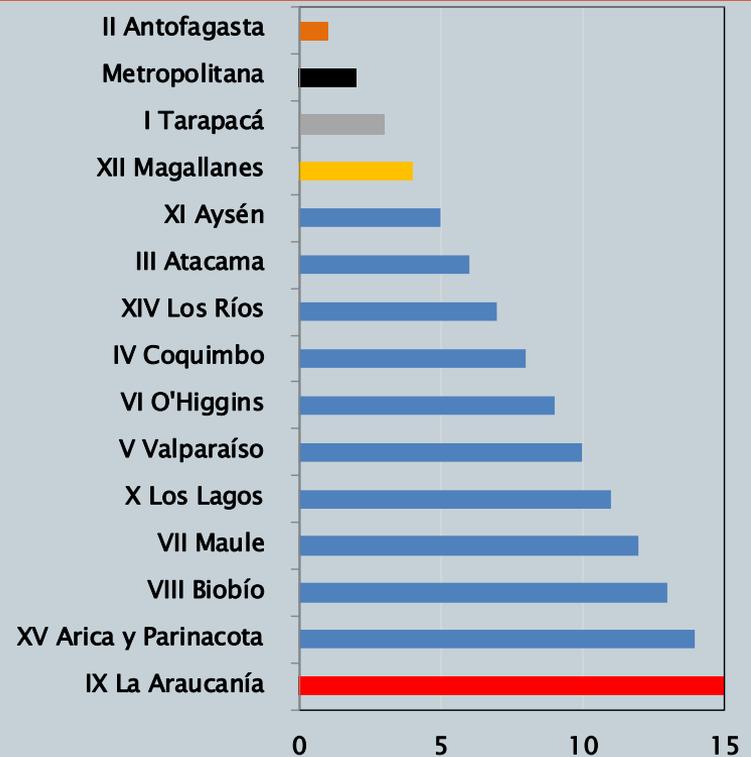
Posición de las regiones en dimensión entorno económico y financiero (1)

(Año 2011)



Posición de las regiones en dimensión entorno económico y financiero (1)

(Año 2014)



Fuente: ICORE 2011, 2014, Universidad del Desarrollo.

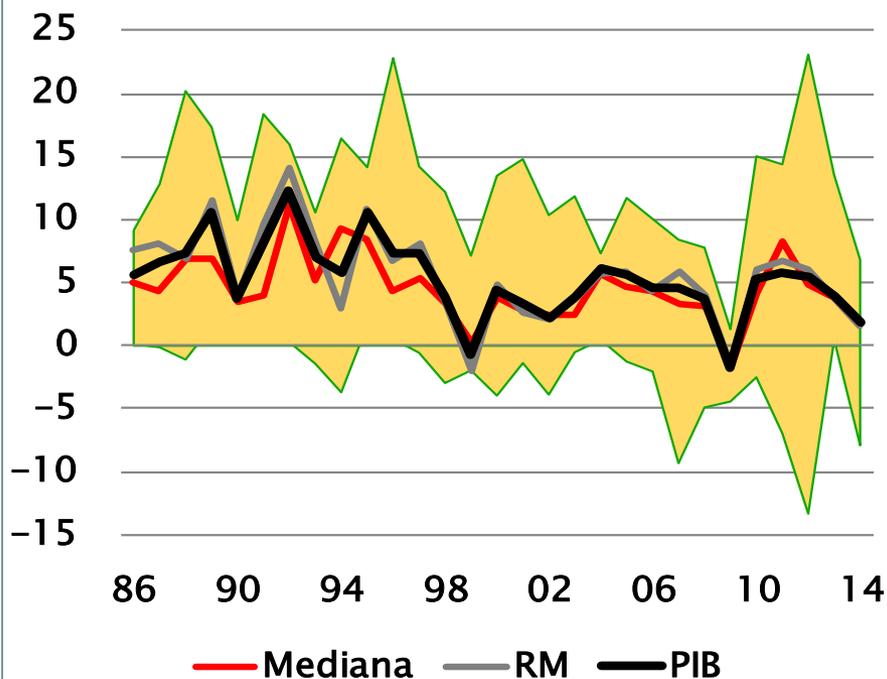
Crecimiento anual real de las regiones de Chile



PIB Regional de Chile, 1985-2014

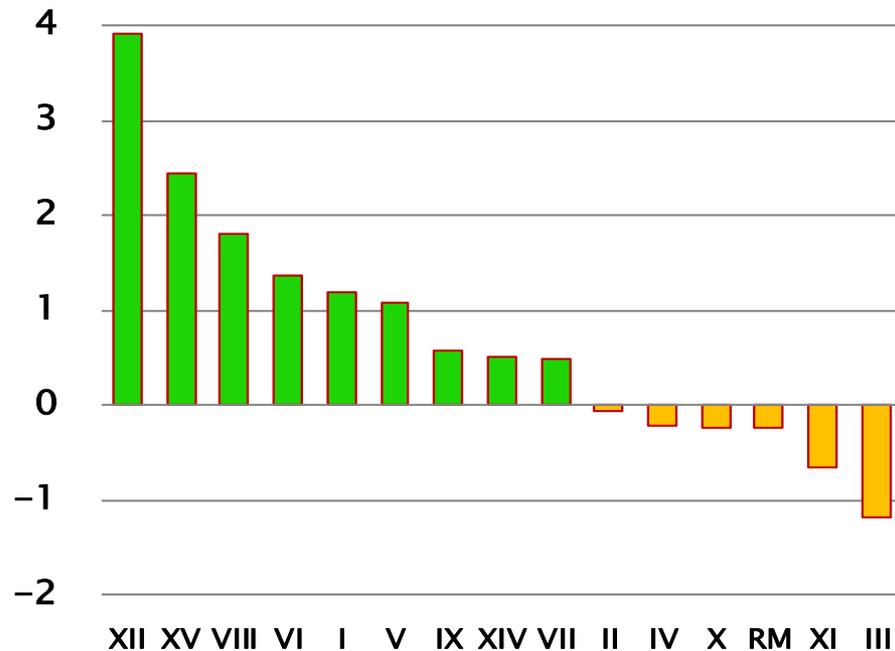
Crecimiento real anual

(porcentaje, variación anual del PIB en pesos constantes de 1986, 15 regiones desde 2009)



Diferencias con crecimiento total

(puntos base, promedio 1985-2014, 15 regiones desde 2009)



Fuente: Banco Central de Chile.

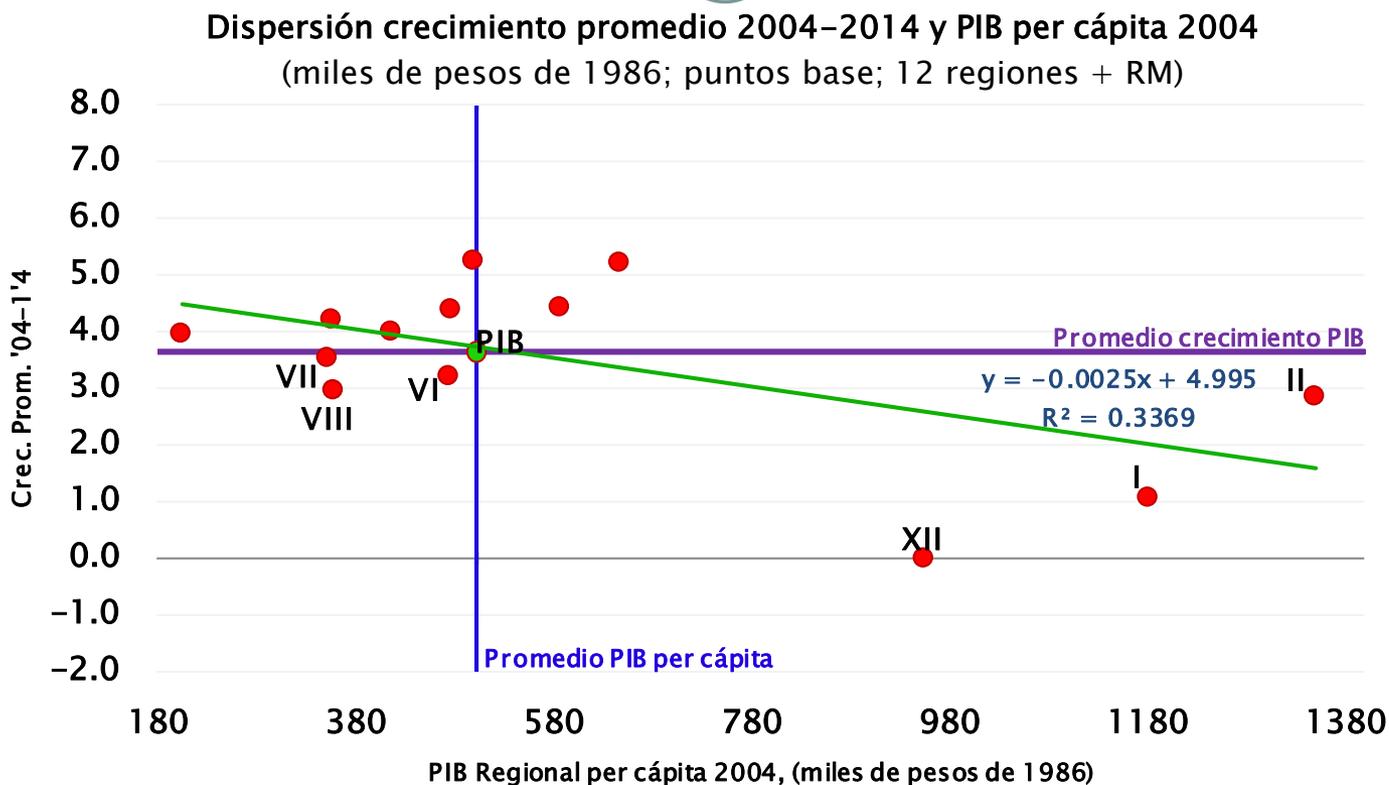
Convergencia del crecimiento en Chile



- **Pincheira (2014)** (1960-1998) analiza empíricamente la teoría de convergencia entre las regiones de Chile con datos en serie de tiempo y corte transversal.
- Los resultados indican que a pesar de cierta inestabilidad en la velocidad de convergencia (1.2%), esta se alcanza en el corte transversal.
- Sólo al agrupar las regiones en tres macrozonas--norte, centro, y sur--, se converge temporalmente.
- **Vernon (2002)** (1960-1998) encuentra convergencia a nivel regional y que es dependiente de la actividad minera de cada región.
- **Oyarzún y Araya (2001)** (1960-1996) apoyan la hipótesis de convergencia reconociendo la existencia de tres grupos de regiones. Dos grupos divergen en crecimiento entre ellos, pero las regiones que los componen convergen entre ellas. Existe un grupo cuyas regiones no convergen entre ellas ni con otras del país.

- *En síntesis: la evidencia es de convergencia débil o dual.*

Potenciales consecuencias de una mayor convergencia regional

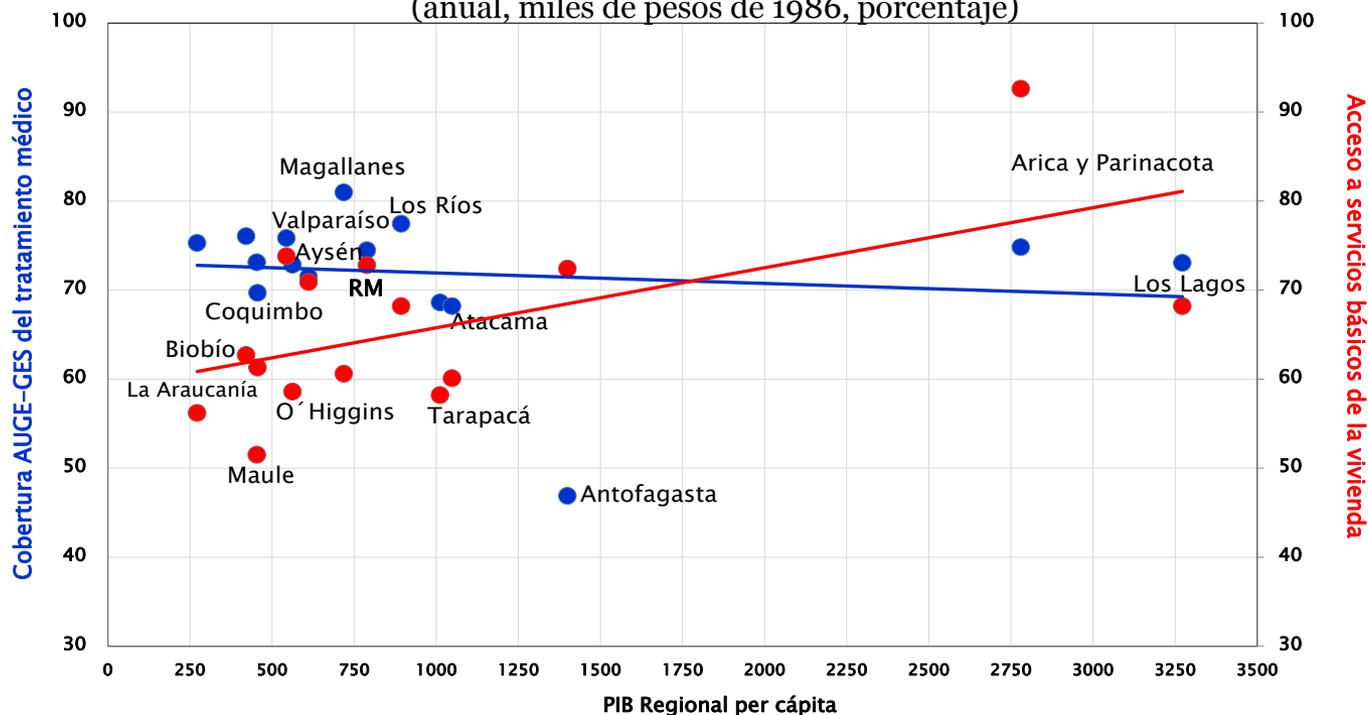


- Crecimiento promedio anual del PIB 2004-2014: 3.6%
- Crecimiento promedio anual, 2004-2014 con regiones bajo el promedio creciendo al promedio PIB total: 4.1%

Fuente: Banco Central de Chile.

Equidad en el acceso a servicios públicos

Acceso a servicios públicos y PIB Regional per cápita, 2013
(anual, miles de pesos de 1986, porcentaje)



● Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos de la vivienda (1) (eje izq.) ● Porcentaje de personas con cobertura AUGE-GES en los últimos 12 meses (eje der.)

(1) Índice de acceso a servicios básicos considera el origen de agua de la vivienda (bajo un estándar diferenciado urbano y rural), además del sistema de distribución del agua y el de eliminación de excretas. Este índice es uno de los tres indicadores de la dimensión vivienda incluidos en la medición de la pobreza multidimensional

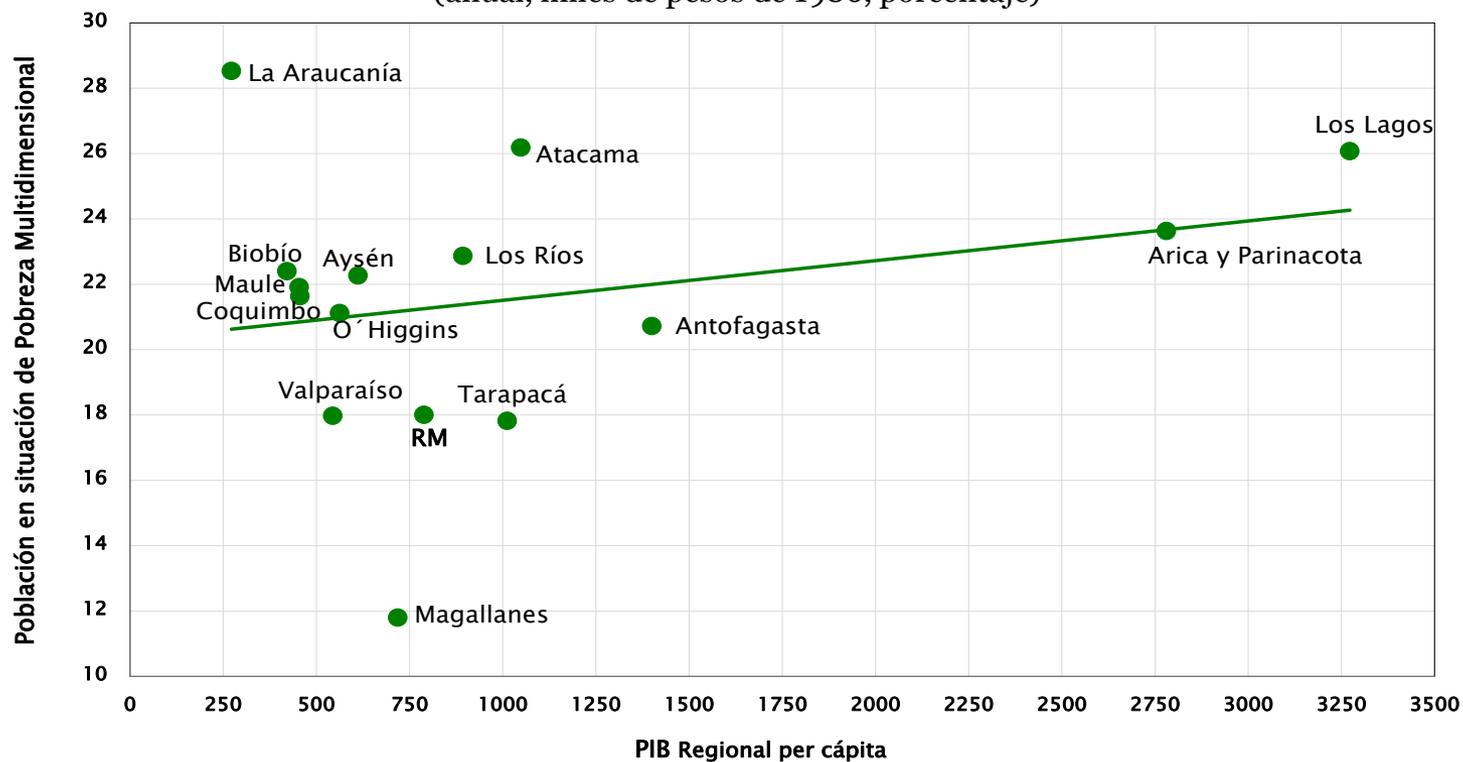
Fuente: Encuesta Casen 2013, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Equidad en condiciones de vida



Pobreza Multidimensional y PIB Regional per cápita, 2013

(anual, miles de pesos de 1986, porcentaje)



● Porcentaje de personas u hogares en situación de pobreza multidimensional (1)

(1) La nueva metodología de medición de pobreza multidimensional considera carencias de los hogares en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social.

Fuente: Encuesta Casen 2013, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Equidad en condiciones de vida según las personas



Satisfacción con la vida, valor medio de respuesta por región (1)



(1) Corresponde al valor de la respuesta a la pregunta sobre el nivel de satisfacción con la vida para la población mayor de quince años siendo un valor de 1 a "completamente insatisfecho" y un valor de 10 a "completamente satisfecho".

Fuente: Encuesta Casen 2011, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Recursos públicos

27

Ingreso promedio de los hogares per cápita del hogar regional y nacional, 2013

(pesos noviembre 2013)

| Macro Zona | Ingreso del trabajo (1) | Ingreso autónomo (2) | Subsidios monetarios (3) | Ingreso monetario (4) | Subsidios/Ingreso Monetario (%) |
|------------|-------------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| Norte | 683,566 | 774,822 | 19,697 | 794,518 | 2.5% |
| Centro | 560,817 | 666,910 | 22,166 | 689,077 | 3.2% |
| Sur | 512,633 | 601,151 | 29,691 | 630,841 | 4.7% |
| País | 629,330 | 734,958 | 22,367 | 757,325 | 3.0% |

- Los subsidios del estado se ubican en las regiones con mayor rezago relativo
- Sin embargo, éstas son reducidas en relación al PIB regional
- Las transferencias de libre disponibilidad hacia las regiones se concentran casi exclusivamente en la inversión

(1) Corresponde a los ingresos que obtienen todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, en su ocupación por concepto de sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente y la auto-provisión de bienes producidos por el hogar. (2) Corresponde a la suma de todos los pagos que reciben todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, por concepto de sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes entre hogares. (3) Corresponden a todos los aportes en dinero que reciben todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, del Estado a través de los programas sociales. (4) Corresponde a la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios percibidos por todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro.

Fuente: Encuesta Casen 2013, División Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Síntesis de la evidencia para Chile

28

- **Urbanización**
 - Chile es uno de los países más urbanizados de ALC
 - El nivel de urbanización de Chile es comparable al de países de mayor desarrollo
 - La urbanización funcional ha superado las divisiones político-administrativas, lo que genera problemas de gobernabilidad
- **Economías de aglomeración**
 - La urbanización en Chile tiene fundamentos económicos y se traduce en diferencias de competitividad
 - Estas diferencias también se encuentran asociadas a competitividad derivada de la localización de recursos naturales
 - Sin embargo, existe evidencia de rendimientos decrecientes y costos asociados a la aglomeración, especialmente en la RM
 - Estos costos están también asociados a niveles de desigualdad que exceden significativamente a los de otras metrópolis en países emergentes y desarrollados
- **Movilidad territorial**
 - La movilidad territorial de las personas en Chile es menor que la que se observa en otros países
 - Las empresas, en cambio, evidencian una dualidad derivada de la concentración de servicios en la RM
 - El desarrollo de la infraestructura ha ido reduciendo estas limitaciones, pero perduran otras inducidas por las propias políticas públicas de vivienda y por la centralización de las decisiones públicas
- **Convergencia económica**
 - Existe clara evidencia empírica de convergencia entre las regiones de Chile
 - En particular, hace tiempo que la RM dejó de ser la región de mayor crecimiento, por la emergencia de polos urbanos en otras regiones, así como el impacto de industrias basadas en recursos naturales. La urbanización se ha ido extendiendo a metrópolis regionales y ciudades intermedias

Síntesis de la evidencia para Chile

- **Estándares de vida**
 - Los servicios públicos están distribuidos de manera más equitativa en el territorio que la producción o el empleo
 - Ello se traduce en un impacto relativamente más importante en regiones de menor ingreso per cápita
 - Políticas garantistas bien implementadas han elevado esa capacidad de compensación
 - No obstante, perduran diferencias sociales importantes
- **Recursos y capacidades públicas**
 - Los recursos públicos son limitados en relación al tamaño de la economía de cada región
 - Parte importante de estos recursos siguen gestionados sectorialmente, con una dependencia importante de decisiones del nivel central
 - Algo similar ocurre con los recursos humanos del sector público
 - Prácticamente no existen ingresos propios regionales, de modo que la actividad de los gobiernos regionales se financia casi en su totalidad con transferencias, en su mayor parte condicionadas, del gobierno central
- **Atribuciones regionales**
 - Las atribuciones de las regiones están casi exclusivamente limitadas a la inversión pública
 - La inversión pública administrada por las regiones es inferior a un 20% de la inversión total
 - Los municipios cuentan con funciones reguladoras importantes que inciden sobre la actividad productiva
- **Rendición de cuentas y la participación en el nivel subnacional**
 - La rendición de cuentas en los niveles subnacionales es muy limitada, en parte por el bajo grado de autonomía de esos niveles de gobierno
 - También contribuyen a ello la limitada información y un marco de gobernanza local que limita la voz ciudadana

Conclusiones: desafíos de una política regional para el crecimiento en Chile

30

- Chile podría elevar su potencial de crecimiento con una política territorial más activa, en la medida que lograra aprovechar el pleno potencial de las áreas metropolitanas y/o elevar el crecimiento de las regiones rezagadas
- Asimismo, la dinámica territorial tiene gran importancia para la equidad, la inclusión y la cohesión social
- El potencial económico de la política territorial ha sido tradicionalmente subestimado, centrándose la atención en temas exclusivamente fiscales, aplicados a la compensación de las demás regiones frente al poder de la RM
- Para desarrollar una política territorial más activa, dadas las limitaciones de recursos, el estado debe reconocer las ventajas comparativas de las regiones y las posibilidades de economías de escala, no luchar contra ellas
- Asimismo, la política pública debe ser capaz de utilizar todo su instrumental, incluyendo el regulatorio y político, y no limitarse a las meras transferencias
- Todo ello apunta a una política territorial más comprehensiva, capaz de incluir a todas las regiones, especialmente las metropolitanas, y a un uso más amplio y estratégico del instrumental disponible