



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

**PATRONES QUE CONFIGURAN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
A TRAVÉS DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL.
EL CASO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO 1997 - 2008**

POR
JORGE AGUIRRE BENÍTEZ

Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
para optar al grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano

Profesor Guía:
Arturo Orellana Ossandón

Octubre, 2012
Santiago de Chile

© Jorge Aguirre Benítez

© 2012, Jorge Luis Aguirre Benítez

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

*A mi padre,
por compartir la pasión por las ciudades.*

ÍNDICE

1. RESUMEN	9
2. INTRODUCCIÓN	10
3. FUNDAMENTACIÓN	13
3.1 ¿Existe voluntad política por descentralizar el país?	14
3.2 <i>¿Cómo se ve reflejada hoy la descentralización?</i>	17
3.3 <i>Descentralización: distintas miradas en torno al tema</i>	23
3.4 <i>Comparación con otros procesos de descentralización</i>	27
4. MARCO CONCEPTUAL.....	30
4.1 Definiciones, conceptos y comparaciones	30
4.1.1 Tipos de descentralización	30
4.1.2 Descentralización fiscal: Un avance desigual	32
4.1.3 Descripción Fondo Nacional de Desarrollo Regional.....	39
4.2 Historia y contexto de la descentralización en Chile	45
4.2.1 Los inicios de la descentralización: 1950 – 1973.....	46
4.2.2 Políticas implementadas en dictadura: 1973 – 1989	48
4.2.2 Reformas en democracia: 1990 – 2012.....	54
4.2.3 Contexto económico y político.....	60
5. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	63
5.1 Hipótesis de trabajo	64
5.2 Objetivos	64
5.3 Preguntas de investigación	65
5.4 Caso de estudio	65
6. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS.....	71
6.1 Fuentes de información y ámbitos de actuación	71
6.2 Análisis agregado de datos	74
6.2.1 Inversión subclasificada por ámbitos de actuación recomendada favorablemente vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional	74
6.2.2 Composición política de Alcaldes	77
6.2.3 Composición política de Consejeros Regionales	79
6.2.4 Proyección demográfica y correlación política.....	81
6.2.5 Análisis comparativo.....	86
6.3 Análisis desagregado según tipologías de las comunas	94
6.3.1 Comunas en las cuales se ha mantenido el mismo alcalde	94

6.3.2. Comunas rurales	97
6.3.4. Comunas del Área Metropolitana de Santiago según localización	106
7. CONCLUSIONES	111
7.1 ¿Existe realmente descentralización fiscal en Chile?.....	113
7.2 ¿Cuáles son los mecanismos de decisión y asignación de inversión que finalmente priman en los procesos de decisión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional?	115
8. BIBLIOGRAFÍA	117

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Promesas descentralización candidatos campaña presidencial 1999.....	16
Figura 2: Crecimiento Demográfico por Región.....	18
Figura 3: Variaciones Población 1982 – 2002 por Macro Territorios	19
Figura 4: Chile geográfico v/s Chile demográfico	20
Figura 5: Participación relativa en el PIB regionalizado 1982-2002.....	21
Figura 6: Cambios de intendentes por región 2000 – 2010	26
Figura 7: Análisis comparativo división política administrativa países América Latina .	29
Figura 8: Descentralización del gasto público en América Latina. Gasto subnacional como % del gasto nacional	34
Figura 9: Gasto subnacional como proporción del gasto público total.....	35
Figura 10: Gasto por nivel de gobierno como proporción del gasto público total	36
Figura 11: Inversión pública efectiva comunal – regional – sectorial como porcentaje de la inversión pública total (en miles de pesos de 2003)	37
Figura 12: Ingreso director por nivel de gobierno como proporción del ingreso total.	38
Figura 13: Proceso de elección de iniciativas a financiar vía FNDR.....	42
Figura 14: Subsistemas de Funcionamiento SNI	44
Figura 15: División propuesta por CORFO en 1950.....	46
Figura 16: División propuesta por ODEPLAN en 1965	47
Figura 17: División Político Administrativa CONARA 1974.....	51
Figura 18: Estructura del Gobierno propuesta por CONARA	53
Figura 19: Funciones de los Gobiernos Regionales	55
Figura 20: Reformas de la economía chilena en la década de 1970	62
Figura 21. Mapa Región Metropolitana de Santiago	66
Figura 22: Evolución política Alcaldes RMS 1992 – 2012	70
Figura 23: Ámbitos de actuación inversión municipal a través de FNDR.	73
Figura 24: Porcentaje asignación FNDR 1997 – 2008 RMS por ámbito de actuación. .	75
Figura 25: Porcentaje asignación FNDR 1997 – 2008 RMS por ámbito de actuación sin considerar inversión en educación y salud.	76
Figura 26: Número y porcentaje de Alcaldes electos por periodo y partido político. ...	78
Figura 27: Evolución cantidad de Alcaldes por conglomerados políticos.....	79
Figura 28: Número y porcentaje de Consejeros Regionales electos por periodo y partido político.	80
Figura 29: Evolución cantidad de Consejeros Regionales por conglomerados políticos	81

Figura 30: Suma población promedio por año en cada periodo según partido político del alcalde de turno.	82
Figura 31: Proyección población comunas Región Metropolitana de Santiago.....	83
Figura 32: Evolución población por comunas y por conglomerados políticos.	85
Figura 33: Resumen variables analizadas y resultados esperados.	86
Figura 34: Inversión total FNDR por periodo y partido político del alcalde de turno. ..	86
Figura 35: Evolución asignación FNDR por conglomerados políticos.....	88
Figura 36: Resumen porcentaje Alcaldes, Consejeros, inversión FNDR y población por partido político.	90
Figura 37: Resumen porcentaje Alcaldes, Consejeros, inversión FNDR y población por conglomerado político.	91
Figura 38: Relación variables 1997 – 2000.	92
Figura 39: Relación variables 2001 – 2004.	92
Figura 40: Relación variables 2005 – 2008.	93
Figura 41: Municipio en donde se ha mantenido un mismo alcalde y/o partido político entre 1997 - 2008	94
Figura 42: Asignación FNDR como porcentaje del total de año en comunas sin alternancia en el poder.....	96
Figura 43: Evolución agregada asignación FNDR de municipios sin alternancia en el poder.....	97
Figura 44: Porcentaje de inversión FNDR entre comunas urbanas y rurales de la Región Metropolitana de Santiago.	98
Figura 45: Inversión per cápita FNDR durante 1997 – 2008 entre comunas urbanas y rurales de la RMS.	99
Figura 46: Inversión en comunas rurales como porcentaje del total de inversión de cada año.	100
Figura 47: Evolución desagregada de las 18 comunas rurales de la Región Metropolitana.....	100
Figura 48: Ámbitos de clasificación inversión municipal según ICVU	102
Figura 49: Resultados ICVU Comunas Gran Santiago.	103
Figura 50: Porcentaje Inversión FNDR por comuna y ámbito ICVU.	105
Figura 51: Evolución inversión en comunas centrales como % del total la RMS.....	107
Figura 52: Evolución inversión en comunas pericentrales norte como % del total la RMS.....	107
Figura 53: Evolución inversión en comunas pericentrales poniente como % del total la RMS.....	108
Figura 54: Evolución inversión en comunas pericentrales sur como % del total la RMS.	108

Figura 55: Evolución inversión en comunas periféricas como % del total la RMS. ...	109
Figura 56: Evolución inversión en comunas según localización como % del total la RMS.....	109
Figura 57: Inversión per cápita como % respecto al promedio del Área Metropolitana de Santiago.	110

1. RESUMEN

Los esfuerzos por avanzar hacia una mayor descentralización del país y otorgar más representatividad a los distintos territorios no son nuevos, sino que se vienen arrastrando principalmente desde mitades del siglo XX, no obstante, muchos intentos no han tenido los resultados esperados. Generalmente los procesos de descentralización se clasifican en tres tipos; 1. política, traducido en iniciativas que buscan entregar mayor autonomía a las regiones y municipios, 2. administrativa, referida a los procesos que buscan hacer más eficiente del Estado en base a divisiones en diversas escalas y, 3. fiscal, en base a la entrega de mayores recursos económicos y autonomía para su uso a estos poderes sub nacionales. Esta última tendencia ha predominado a través de iniciativas tales como el Servicio Nacional de Inversiones y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sin embargo, la transferencia de los recursos no ha venido acompañada de autonomía, sino que ha sido condicionada desde el Gobierno Central, muchas veces sin la incorporación del concepto de territorio como factor preponderante.

Esta investigación busca dilucidar los patrones que configuran la asignación de recursos de inversión regional desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, una de las principales vías para financiar inversiones regionales y locales. Se pretende dilucidar, a través de un análisis cuantitativo, cuáles son los factores que en definitiva predominan en las decisiones de inversión en los distintos territorios a través del estudio de caso de las 52 comunas que componen la Región Metropolitana de Santiago durante tres periodos consecutivos de Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales.

2. INTRODUCCIÓN

La descentralización en Chile es un debate contemporáneo. Diversas políticas y mecanismos se han creado desde mitad del siglo XX en adelante, principalmente desde la década de los setenta para fortalecer el desarrollo equitativo de los distintos territorios asumiendo sus particularidades geográficas, sociales, demográficas, económicas y ambientales. Hoy, existe relativo consenso entre los distintos sectores políticos y sociales en que los procesos de descentralización constituyen una oportunidad para alcanzar un mejor aprovechamiento del capital económico, social y ambiental de nuestro país. Prueba de ello es la gran cantidad de publicaciones, seminarios y debates en torno al tema¹, sin embargo, las políticas implementadas muchas veces han quedado a medio camino. Actualmente la descentralización es vista como un medio para generar territorios competitivos, y los estudios actuales sobre ella y sobre la política de desarrollo regional ponen el énfasis en la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales (Montecinos, 2005).

El centralismo pertenece a la historia cultural e institucional de Chile y, como todo sistema institucional, expresa equilibrios distributivos de poder y de riqueza. Como estos equilibrios se han acrisolado a lo largo de la historia y se han fijado en la cultura dominante, no son fáciles de alterar (Prats i Catalá, 2009). Desde esta visión, históricamente desde su independencia el país ha sido centralista y la visión de un Estado unitario es el factor que se ha mantenido constante en todos los intentos de descentralización, respondiendo todos los territorios a una misma autoridad nacional. Graduando de mayor a menor nivel de distribución de potestades y de descentralización en su organización territorial, en la experiencia institucional de diversos países se

¹ Existe una gran cantidad de publicaciones oficiales de Gobierno como también desde el mundo académico y político que se refieren a los procesos de descentralización que ha vivido nuestro país. La bibliografía de esta investigación alberga una parte de éstas, incluyendo también prensa sobre diversos debates y noticias.

pueden reconocer diferentes modelos de Estado; *Estados federales*, como es el caso de Suiza, Canadá, Estados Unidos, Alemania; el *Estado autonómico* de España; *Estado regionales*, implementado por Francia, Italia, Colombia, Perú (von Baer, 2009). En cambio, Chile ha adoptado desde siempre un *Estado unitario centralizado* en donde, bajo esta concepción, los avances se han traducido principalmente en la búsqueda de una mayor coordinación a escalas regionales o subregionales con el fin de asegurar una eficiente asignación de los recursos, pero sin la entrega de poder y atribuciones completa a niveles de decisión subnacional.

Esta visión centralista de un Estado unitario muy pocas veces ha sido puesta en debate. Expertos señalan que la regionalización no ha formado ni forma parte de nuestra cultura política identitaria y no ha estado presente ni domina el discurso de la sociedad política y civil de Chile a lo largo de su historia. (Aliaga et. al., 2007). Sólo entre 1826 y 1833 hubo intentos por dotar a Chile de una administración federal emulando el proceso de independencia implementado por Estados Unidos. El principal promotor de esta visión fue José Manuel Infante, pero sin llegar éxito, entre otros motivos, por la falta de recursos económicos y de comunicación interterritorial, así como por la inexistencia de información y cultura cívica para aplicar un modelo estadounidense en una realidad tan alejada de ella (Montecinos, 2005). De esta forma, y desde la promulgación de la Constitución de la República de 1833 hasta hoy, Chile se convierte en un gobierno fuerte y centralizado. Este esquema tradicional de gobierno, que ha atravesado diferentes regímenes políticos, se ha presentado como garantizador a la vez de la estabilidad política y de la eficiencia económica del país (Prats i Catalá, 2009).

En efecto, los fenómenos y demandas concretas por descentralizar el país son recientes y los avances que se han producido son producto de necesidades administrativas de determinados momentos políticos y sociales, sin una discusión acabada en torno al desarrollo social y territorial del país. Esto se traduce en una planificación que no conjuga de manera armoniosa la población

y geografía de los distintos territorios. Según Ferrada (2003)² más que modelos puros, actualmente un buen número de Estados, producto de los requerimientos de eficacia y eficiencia que les impone la gestión administrativa, han generado procesos de desconcentración y descentralización administrativa sin renunciar a su carácter de Estado unitario. Chile ha iniciado este proceso, pero de manera muy gradual.

Esta investigación transita por los distintos procesos, mecanismos y políticas de fomento a la descentralización de los territorios en Chile, centrándose en dilucidar cuáles son los factores que han predominado. En específico, se realizará un estudio de los procesos de descentralización fiscal a través de la inversión pública vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al ser éste uno de los principales mecanismos utilizados para financiar iniciativas de impacto regional y local en Chile. El caso de estudio será la Región Metropolitana de Santiago a través de los proyectos ingresados por las 52 comunas que la conforman³ y seleccionados a ser financiados vía FNDR durante el periodo 1997 y 2008, etapa que incluye tres periodos completos de Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales⁴. El objetivo es analizar cuáles son los criterios que predominan a la hora de asignar recursos a las diversas iniciativas presentadas. El principal análisis se encuentra en la comparación de la inversión regional por comuna versus la composición política del Consejo Regional y Alcaldes en cada periodo. La riqueza de esta investigación busca ser la comprobación, en base a datos cuantitativos, de la directa relación existente entre la configuración de los partidos políticos y los recursos de inversión regional asignados en desmedro de criterios socio - territoriales.

² Citado por von Baer (2009)

³ La Región Metropolitana de Santiago se encuentra dividida en seis provincias: Santiago, Talagante, Cordillera, Melipilla, Maipo y Chacabuco. En ellas se albergan las siguientes comunas: Alhué, Barnechea, Buin, Calera de Tanto, Cerrillos, Cerro Navia, Colina, Conchalí, Curacaví, El Bosque, El Monte, Estación Central, Huechuraba, Independencia, Isla de Maipo, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, Lampa, Las Condes, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Maipú, María Pinto, Melipilla, Ñuñoa, Padre Hurtado, Paine, Pedro Aguirre Cerda, Peñaflores, Peñalolén, Pirque, Providencia, Pudahuel, Puente Alto, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Bernardo, San Joaquín, San José de Maipo, San Miguel, San Pedro, San Ramón, Santiago, Talagante, Til Til y Vitacura.

⁴ Para la comparación con otros estudios se utilizará como muestra el Área Metropolitana de Santiago, compuesta por las 32 comunas urbanas que conforman la Provincia de Santiago más Puente Alto y San Bernardo.

La investigación comienza con una fundamentación general sobre la importancia de ampliar el debate sobre los procesos de descentralización en el Chile actual y la presentación de distintas miradas en torno al tema, para luego clarificar y definir conceptos centrales que estarán presentes a lo largo de toda la investigación. Seguido a eso, se realiza un recorrido histórico por las distintas leyes y políticas que se han venido desarrollando desde la mitad del siglo XX⁵, agrupándolas en tres periodos; 1. Los inicios de la descentralización: 1950 - 1973, 2. políticas implementadas en Dictadura: 1973 - 1989 y, 3. reformas en democracia: 1990 - 2012. Posteriormente, se plantea la hipótesis de trabajo con sus respectivos objetivos y caso de estudio. Seguido a eso, se presenta la metodología empleada en conjunto con los resultados objetivos a través del análisis de datos empíricos. Se concluye con reflexiones que pueden servir de guía para una futura investigación.

Esta investigación no tiene como objetivo directo presentar propuestas de mejora al funcionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional ni proponer políticas públicas que contribuyan a potenciar los procesos de descentralización. Su fin último radica en la constatación empírica de cómo hoy se distribuyen los recursos de inversión regional y cómo las políticas actuales de descentralización no se encuentran alineadas necesariamente con el desarrollo que vive el país ni con las particularidades endógenas de los territorios a escala regional y local⁶.

3. FUNDAMENTACIÓN

El fundamento de esta investigación se enmarca en la necesidad de profundizar el debate actual sobre una mayor institucionalidad regional que permita un desarrollo equitativo de los distintos territorios de Chile, asumiendo sus diferencias geográficas y sociales. Desde siempre, a pesar de los avances y discusiones generadas, ha predominado una insuficiente voluntad política en el

⁵ Para interiorizarse sobre procesos de descentralización previos a 1950 se recomienda consultar a Montecinos (2005).

⁶ Si bien el caso de estudio representa la región más grande del país, los resultados que se presentan no son necesariamente generalizables a otras regiones del país.

tema, junto a una falta de consenso sobre las limitaciones y los desafíos del proceso y la inexistencia de una visión prospectiva de un modelo y una política de descentralización. Tal debilidad se refleja, entre otros aspectos, en que el proceso de descentralización de nuestro país ha tenido hasta ahora un sesgo administrativo, observándose un rezago en los ámbitos político y fiscal, lo cual frena su avance y efectividad (SUBDERE, 2001). En efecto, un informe de la OCDE publicado en 2009, pone de manifiesto que el marco estatal financiero y administrativo vigente en Chile impone constricciones muy severas para que los gobiernos municipales y regionales puedan movilizar eficazmente sus potencialidades locales (Prats i Catalá, 2009).

3.1 ¿Existe voluntad política por descentralizar el país?

Generalmente se suele argumentar, desde diversos actores, la necesidad de la creación de la figura de Alcalde Mayor en áreas metropolitanas como es el caso de Santiago que permita articular a las distintas comunas que la conforman⁷. Para el caso de las regiones que aún no conforman un área con alta densidad urbana que justifique esta figura, se debate en torno a la necesidad de mayor representación ciudadana de las autoridades regionales a través de la elección directa de las autoridades que conforman el Gobierno Regional: Intendente y Consejo Regional. Eliash (2012) se refiere a la situación actual de ausencia de un gobierno metropolitano de la siguiente forma: "Me cuesta encontrar ciudades de este tamaño, de esta complejidad, de este vigor a nivel internacional que no tengan gobierno metropolitano. Y la gran explicación es que un gobierno metropolitano significa repartir diferente el poder y sin duda que en un país altamente concentrado como es Chile, sumado al presidencialismo, creo que la figura de un gobierno metropolitano le hace

⁷ Durante el desarrollo de esta investigación se realizó Foro "El Gobierno de la Ciudad" organizado por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC. Se debatió sobre la necesidad de contar con un alcalde mayor o con un gobierno regional o dotar al intendente de atribuciones más relevantes. Los panelistas fueron: la senadora Soledad Alvear; Carolina Tohá, ex diputada y ministra de la República; José Ramón Ugarte, secretario ejecutivo de la Comisión Presidencial Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU, y Humberto Eliash, vicedecano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la U. de Chile.

sombra al poder central”⁸. Este hecho reafirma que la gobernabilidad de Santiago exige mejorar la armonización de las distintas políticas en el área metropolitana así como la coordinación en la provisión de determinados servicios públicos claves (Prats i Catalá, 2009). Hoy las comunas de una misma región avanzan sin un marco regulatorio que les permita proyectar un desarrollo integral interterritorial. A diferente escala y magnitud, los efectos que conlleva esta descoordinación están presentes en todas las regiones del país.

De esta forma, en casos como la Región Metropolitana de Santiago, se instala un escenario de competencia no declarada entre municipios, aún mayor que en otros territorios, por la búsqueda de dar respuestas a las demandas de sus residentes (Borja, 2008)⁹. El resultado a la ausencia de autoridades intermedias con capacidad de gestión y gobernabilidad efectiva es una sobreposición de decisiones y acciones del gobierno central, regional y de un conjunto significativo de municipios que generan un escenario complejo para la gobernabilidad en pro de un desarrollo urbano y territorial equilibrado (Orellana, 2009).

En un informe preparado por la OCDE para Chile se constata la necesidad de un marco institucional mucho más fuerte a nivel subnacional capaz de activar y coordinar a los diversos actores locales y a los diversos programas e instrumentos diseñados para promover el desarrollo territorial. A nivel local, la mayoría de las municipalidades no tienen ni los recursos ni los incentivos para invertir en las iniciativas de desarrollo económico local (Prats i Catalá, 2009). Mucho menos se cuenta con la voluntad política desde el Gobierno Central para situar este tema como prioridad dentro de la agenda política.

De lo anterior, vemos como esta visión centralista de Chile se puede constatar en la ausencia o escasa importancia que ha tenido este tema en los programas electorales presidenciales en casi toda la historia republicana de Chile (Aliaga,

⁸ Fuente online: http://www.ieut.cl/2012/07/concurrido-foro-sobre-el-gobierno-de-la-ciudad-descargar-video/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=concurrido-foro-sobre-el-gobierno-de-la-ciudad-descargar-video. Consultado el día 10 de Julio de 2012.

⁹ Citado en Orellana, 2009.

et. al., 2007). Sólo recién en las elecciones presidenciales de 1999 se puede apreciar un debate explícito y formal en democracia sobre los procesos de descentralización, aunque todavía de manera incipiente, entre los candidatos con mayores posibilidades de ganar aquella elección. Antes de eso, y como veremos más adelante, la principal reforma de división administrativa del Estado que sustenta el escenario actual de Chile fue realizada durante la Dictadura Militar de Augusto Pinochet, respondiendo principalmente a objetivos de un gobierno interior y administración pública, propios de un estado unitario y centralizado (Aliaga, et., al., 2007) y no principalmente a criterios socio territoriales de desarrollo regional. En la Figura 1 se muestran las promesas presidenciales en materia de descentralización de los candidatos Ricardo Lagos Escobar y Joaquín Lavín Infante en 1999.

Figura 1: Promesas descentralización candidatos campaña presidencial 1999

Programa 1999 Ricardo Lagos Escobar	Programa 1999 Joaquín Lavín Infante
Completar en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado.	Descentralizar las atribuciones públicas aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales.
Propiciar la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional.	Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad.
Fomentar el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país.	Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad. El Intendente debe ser elegido en la región.
Crear incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones.	Incentivar el traslado de industrias a regiones.
Desconcentrar la inversión pública.	Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos.

Fuente: von Baer y Palma, 2008.

Ambas propuestas responden a un patrón común; la necesidad de profundizar los procesos de descentralización en Chile y dotar de mayor autonomía a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, a pesar de la existencia de relativo consenso sobre los costos que conlleva el excesivo centralismo del país, no existe una visión regionalizadora de mediano y largo plazo ni un plan de acción definido que se haga cargo de un desarrollo integral de las distintas comunas y

regiones y que contemple procesos efectivos de descentralización política, económica y fiscal. Esta visión ha acompañado gran parte del diseño de los procesos de descentralización que se han producido en el país¹⁰, en donde, más que reconocer la existencia de regiones desde la perspectiva histórica, identitaria-cultural o económica-productiva, lo que se ha buscado ha sido establecer regiones desde un concepto administrativo, vale decir, estableciendo territorios para ejercer el gobierno y la administración interior, ajenos a un concepto de verdadera autonomía territorial o descentralización (Aliaga, et., al., 2007).

3.2 ¿Cómo se ve reflejada hoy la descentralización?

La pregunta que surge desde lo expuesto anteriormente es por qué Chile no avanza hoy hacia una descentralización efectiva y urgente, evitando la alta concentración en la Región Metropolitana. En la Figura 2 se puede apreciar cómo el crecimiento demográfico ha aumentado en las distintas regiones del país a partir de las últimas muestras censales y en qué proporción se constituyen a nivel nacional.

Si bien, todas las regiones han aumentado su población debido a la evolución de la fecundidad, disminución de la mortalidad, entre otros factores (INE, 2009), lo importante es ver cómo en la mayoría de las regiones ha bajado la proporción de población en relación al total del país para cada periodo censal.

¹⁰ Los últimos esfuerzos en la materia han desencadenado en un hecho puntual: la creación de dos nuevas regiones; Arica y Parinacota, con capital en Arica, la cual se divide de la Región de Tarapacá, y Los Ríos, con capital Valdivia, territorio que se separa de la Región de Los Lagos. Además de eso, se encuentra actualmente en discusión parlamentaria un Proyecto de Ley que busca la elección directa de los Consejeros Regionales. Si bien, se ha avanzado, el proceso ha sido lento y no exento de cuestionamientos, ya que las principales transformaciones se introdujeron en un contexto no democrático.

Figura 2: Crecimiento Demográfico por Región.

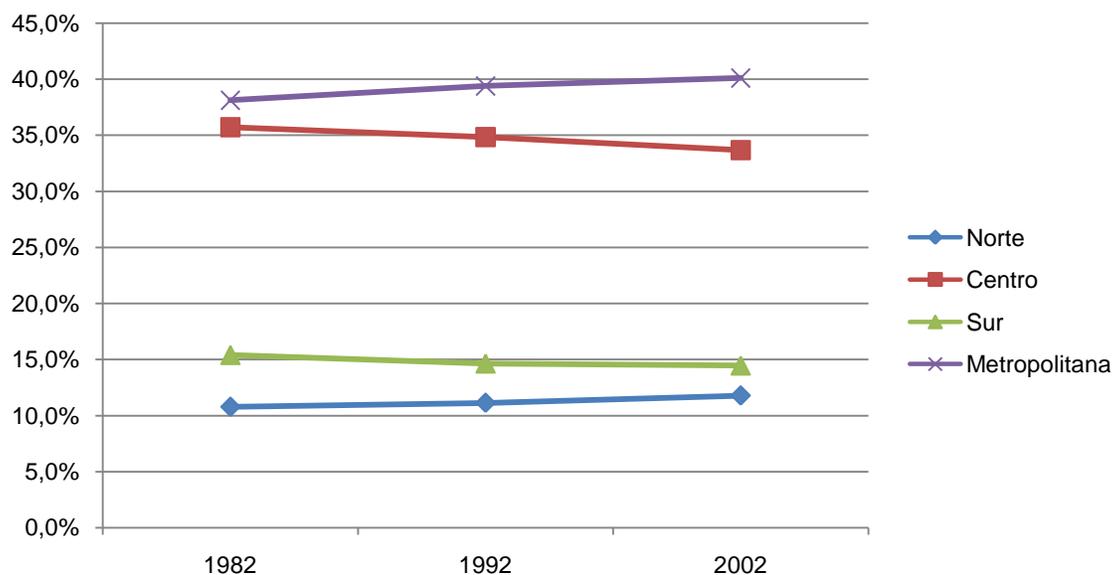
Región	1982	%	1992	%	2002	%
Tarapacá	275.144	2,4%	339.579	2,5%	428.594	2,8%
Antofagasta	341.702	3,0%	410.724	3,1%	493.984	3,3%
Atacama	183.407	1,6%	230.873	1,7%	254.336	1,7%
Coquimbo	419.956	3,7%	504.387	3,8%	603.210	4,0%
Valparaíso	1.210.077	10,7%	1.384.336	10,4%	1.539.852	10,2%
O'Higgins	586.352	5,2%	696.369	5,2%	780.627	5,2%
Maule	730.907	6,5%	836.141	6,3%	908.097	6,0%
Bío - Bío	1.518.888	13,4%	1.734.305	13,0%	1.861.562	12,3%
La Araucanía	697.906	6,2%	781.242	5,9%	869.535	5,8%
Los Lagos	849.025	7,5%	948.809	7,1%	1.073.135	7,1%
Aysén	66.361	0,6%	80.501	0,6%	91.492	0,6%
Magallanes	131.914	1,2%	143.198	1,1%	150.826	1,0%
Metropolitana	4.318.097	38,1%	5.257.937	39,4%	6.061.185	40,1%
Total	11.329.736	100,0%	13.348.401	100,0%	15.116.435	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE

Además de la Región Metropolitana, sólo las regiones del norte han visto incrementada su proporción de población en relación al total, debido principalmente a las dinámicas que se observan en torno de las principales actividades cupríferas del país y sus radios inmediatos de influencia como las minas Doña Inés de Collahuasi en Tarapacá, La Escondida y Chuquicamata en Antofagasta y La Candelaria en Atacama.

Estos polos explicarían los altos dinamismos poblacionales de las comunas de Iquique, Pozo Almonte y Pica en la Región de Tarapacá; Antofagasta, Sierra Gorda y Calama en la Región de Antofagasta; y Copiapó y Caldera en la Región de Atacama. Los altos crecimientos de Coquimbo y La Serena podrían vincularse al desarrollo de la actividad turística (Riffo, 2007). En la Figura 3 se agrupó a las regiones en cuatro sub grupos; Norte (Tarapacá, Antofagasta, Copiapó, Coquimbo), Centro (Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío - Bío), Sur (La Araucanía, Los Lagos, Aysén, Magallanes) y Metropolitana con el fin de apreciar de mejor manera las tendencias demográficas que se presentan a lo largo de los años en relación al total del país analizando las variaciones que se producen entre cada periodo censal.

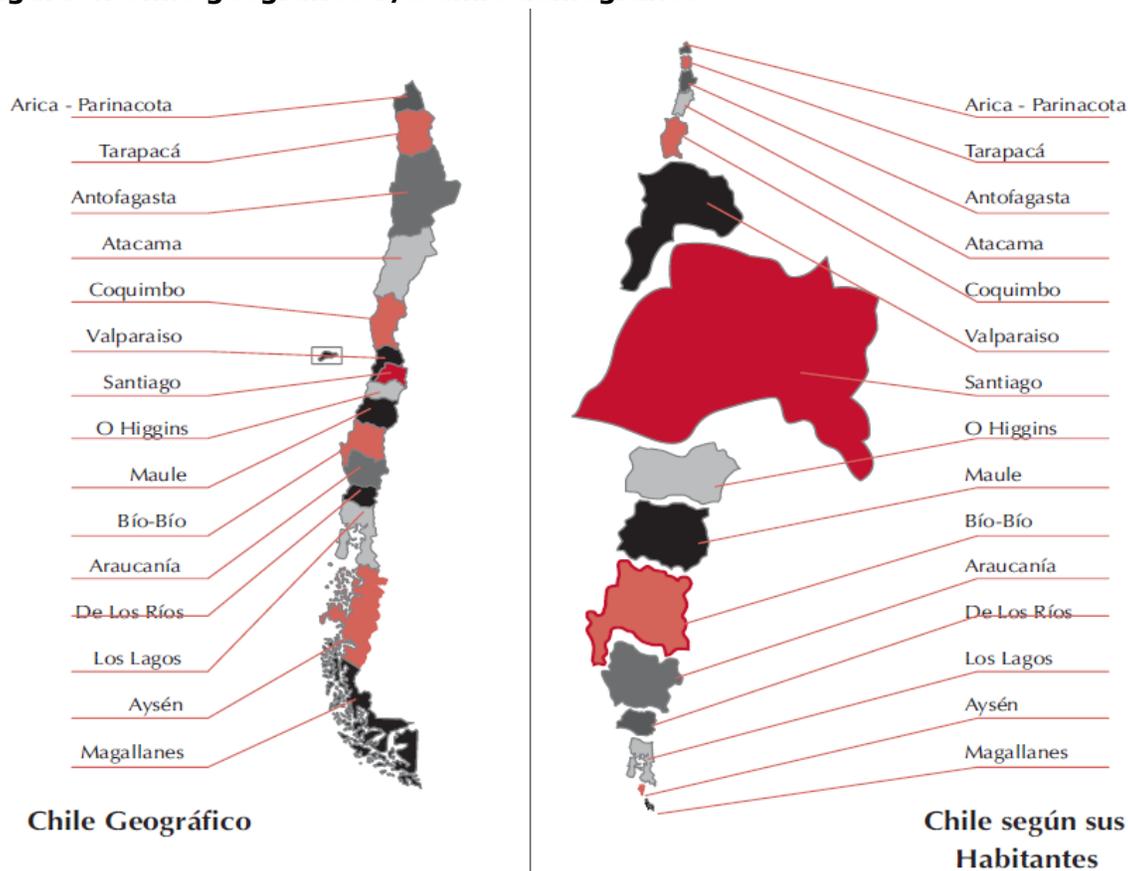
Figura 3: Variaciones Población 1982 - 2002 por Macro Territorios



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE.

Autores señalan que Chile ha intentado de manera agresiva desde la década de los ochenta, insertarse en la dinámica global sin antes haber fortalecido sus capacidades a nivel local y regional (von Baer y Palma, 2008). El resultado de esta vía de acción no sólo son grandes disparidades demográficas, sino también territoriales, en donde casi la mitad de la población nacional habita en la Región Metropolitana, pero sin relacionarse con la geografía de cada región (Ver Figura 4). De continuar esa dinámica sin que se adopten medidas efectivas para contrarrestarla, aún sin considerar la conurbación de Valparaíso, Viña del Mar y sus zonas aledañas, se estima que alrededor del año 2015 más del 50 % de los habitantes del país vivirán en la Región Metropolitana de Santiago (von Baer, 2009).

Figura 4: Chile geográfico v/s Chile demográfico



Fuente: von Baer, 2009

Adicionalmente, al recorrer diversos estudios podemos encontrar otras variables que permiten argumentar con mayor detalle la centralización excesiva del país en diversos ámbitos de desarrollo; Por un lado, analizando indicadores económicos, la Región Metropolitana de Santiago representa alrededor del 48% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En la Figura 5 se puede apreciar no sólo el predominio de la Región Metropolitana sino también cómo las regiones de Bío Bío y Valparaíso, las dos mayores regiones después de la RMS, pierden sistemáticamente peso relativo cayendo bajo el 10%¹¹ (Riffo, 2007).

¹¹ Las regiones del norte han incrementado su peso relativo en el PIB total regionalizado, en especial Antofagasta y Tarapacá. En el sur del país sólo la región de Los Lagos experimenta un aumento significativo.

Figura 5: Participación relativa en el PIB regionalizado 1982-2002

Región	1982	1992	2002
Tarapacá	3,2%	3,0%	3,5%
Antofagasta	6,0%	6,1%	7,9%
Atacama	1,5%	1,6%	1,9%
Coquimbo	1,9%	2,1%	2,4%
Valparaíso	11,1%	9,7%	9,0%
O'Higgins	4,8%	4,5%	4,4%
Maule	3,4%	3,7%	3,8%
Bío - Bío	11,5%	11,1%	9,7%
La Araucanía	2,7%	2,8%	2,6%
Los Lagos	4,2%	4,5%	5,0%
Aysén	0,5%	0,5%	0,6%
Magallanes	2,3%	1,9%	1,4%
Metropolitana	47,0%	48,5%	47,8%
Total	100%	100,0%	100,0%

Fuente: Riffo, 2007

Además, la concentración la encontramos en otros ámbitos como, por ejemplo, el *Capital Humano Avanzado*, que se refiere a la proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo y de personal académico, científico y tecnológico en el sistema nacional de innovación, respecto de la población económicamente activa. En un estudio realizado por von Baer y Palma (2008) se puede constatar que para el periodo intercensal 1992 - 2002 existe un 52,2% y un 50,5% de concentración metropolitana respectivamente, a gran distancia de la Región del Bío Bío con 10,3% y 10,5%, y en extremo más austral en la Región de Aysén, con un 0,5% y un 0,6% respectivamente. Existen muchos otros ámbitos -educación, cultura, servicios, trabajo, competitividad, entre otros- en donde se puede apreciar nuevamente los altos niveles de concentración que vive actualmente el país.

Ante esta situación, es posible compartir la visión expuesta por Von Baer (2009) en donde señala que "sin un avance en mayor profundidad y ritmo de los procesos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales Chile no será capaz de enfrentar con éxito los nuevos escenarios, sortear los impactos de la dinámica global y de la actual o futuras crisis, de modernizar su institucionalidad y de vitalizar su democracia, ni de

poner freno y revertir a la vorágine centralizadora que impide el desarrollo pleno de sus restantes territorios”¹². En la práctica, podemos ver como en la mayoría de los ámbitos no existen las atribuciones reales para que la administración regional y/o local pueda hacer frente de manera efectiva a las necesidades de la ciudadanía. Ámbitos como transporte, vivienda, espacios públicos siguen estando concentrados a nivel central y en los casos en donde se ha buscado avanzar hacia una descentralización hacia la administración local, como es la educación y salud, no se han entregado las atribuciones ni recursos necesarios sostenibles en el tiempo para llevar a cabo los desafíos de manera eficiente.

En relación a lo expuesto, podemos ver como en Chile a diferencia de los países desarrollados, no se cumple el *Principio de Subsidiariedad Vertical Ascendente*, el cual señala que todo lo que un nivel inferior, dada su naturaleza hace igual o mejor, debe dejarse a la competencia de dicho nivel. En este sentido, todo lo que una administración local puede realizar igual o mejor en los distintos ámbitos de acción de políticas públicas que otros niveles del estado –regional o central–, debe ser de exclusiva facultad de dicho nivel. Así, todo lo que conlleve la necesidad de una administración regional en donde lo pueda hacer igual o mejor que una administración central, debe ser exclusiva responsabilidad de este nivel. Por último, sólo aquellas materias que involucren a todo el país deben ser competencia del gobierno central (Horst, 2008). No obstante, la descentralización no significa que el gobierno central deje solos a los gobiernos subnacionales. El gobierno central tiene el rol clave en la fijación del marco legal general que posibilite relaciones virtuosas entre los diferentes niveles de gobierno, entre las diferentes políticas nacionales y entre las diferentes regiones o municipios (Prats i Catalá, 2009).

Según lo anterior, podemos ver cómo la regionalización en Chile ha estado siempre en entredicho, ya que a pesar de existir avances en la práctica la mayoría de los temas regionales se deciden en los distintos ministerios sectoriales desde Santiago, sin conocer ni poder planificar políticas que

¹² Los movimientos ciudadanos de Calama o Aysén responden claramente a una falta de comprensión de las necesidades de los territorios desde el nivel central en donde las demandas son multisectoriales.

conlleven a un desarrollo integral y sostenible en el tiempo para las distintas regiones y sus comunas.

"En Linares hubo un problema con el recorrido de buses. Ese recorrido es definido por la Secretaría Regional Ministerial de Transporte de la Región del Maule, ubicada en Talca. En consecuencia se tuvo que acudir a Talca en busca de la solución para el problema de recorrido de buses de Linares. Pero en Talca, tampoco se llegó a acuerdo. Finalmente el problema de Linares se solucionó luego de recurrir al Ministerio de Transporte en Santiago" (Larraín, 2008, pg. 147).

La situación anterior sirve para ejemplificar y sintetizar cómo es realmente la gobernanza¹³ en muchos de los casos de los distintos territorios del país y cómo es la dependencia hacia el nivel central.

3.3 Descentralización: distintas miradas en torno al tema

Existen muchas definiciones de descentralización. Uno de los documentos oficiales de Gobierno la define como el *proceso eminentemente político, que apunta a la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado*, en donde través de este proceso compatible con el Estado unitario, se reconoce el legítimo derecho de los habitantes de las comunas y regiones para que directamente, o a través de sus representantes, gestionen autónomamente los asuntos relativos al desarrollo de sus respectivos territorios (SUBDERE, 2001). Otras investigaciones definen descentralización como el traspaso efectivo de poder de decisión autónomo, de competencias y de recursos desde el gobierno central a los niveles subnacionales, es decir, desde el centro a la periferia, desde arriba hacia abajo, (top down), en tres planos principales: político, administrativo y fiscal (von Baer, 2009).

¹³ Se entenderá por gobernanza al instrumento o mecanismo para la toma de decisiones que se emplea en dicho territorio. A su vez, se definirá gobernabilidad del territorio como el escenario político-social donde participa el Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil en el propósito de incidir de forma manifiesta en los procesos de transformación urbana y territorial conforme sus intereses (por lo general, legítimos) y que, al mismo tiempo, expresan su visión respecto al valor y sentido público de su accionar (Orellana, 2010).

Además, se suele señalar que la descentralización debe asegurar su legitimidad y eficacia en los procesos generados rigiéndose, al menos, por los siguientes principios; 1. *autonomía*; referida a las medidas y acciones a emprender, en el contexto de la política de descentralización, debiendo fortalecer la autonomía territorial expresada en un incremento de las capacidades de sus instituciones, instrumentos y actores públicos y privados, 2. *participación*; en relación al traspaso de poder de decisión a la ciudadanía directamente o a través de sus representantes, debiendo contar con mecanismos efectivos de participación y control ciudadanos que fortalezcan el nexo con los gobernantes y la gestión y, 3. *equidad*; en base a un desarrollo armónico y equilibrado entre regiones y al interior de éstas, reconociendo las características de los distintos territorios y estableciendo caminos diferenciados entre comunidades y regiones (SUBDERE, 2001).

Ahora bien, la OCDE sugiere que una descentralización realmente efectiva debe incorporar mayores capacidades en los gobiernos territoriales, una clara asignación de responsabilidades, competencias y recursos, un gobierno multinivel, y, finalmente, una transformación de las estructuras y procesos en muchos ámbitos de la administración central. En particular, requiere que las agencias centrales desarrollen sus políticas tomando en cuenta la dimensión territorial, lo que exige incluir a las instituciones locales y regionales en el diseño y coordinación de las iniciativas nacionales (Prats y Catalá, 2009). Sin embargo, más allá de definiciones referidas al ámbito público, en la práctica es deseable que el traspaso de poder de decisión autónomo, de competencias y de recursos también se extienda a los diversos otros planos relevantes del desarrollo, como son el de la economía privada, la innovación científico-tecnológica, la cultura y las artes, los medios de comunicación, etc. (von Baer, 2009).

En relación a los diversos tipos de descentralización, generalmente se suelen definir tres; en primer lugar encontramos la *descentralización política*, la cual consiste en el traspaso de poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno a un órgano que tiene una base territorial

determinada –región o comuna- generado democráticamente y que goza de una cierta autonomía para crear su propio derecho (Cumplido y Nogueira, 1987)¹⁴. En segundo término, la *descentralización administrativa*, la cual constituye un grado superior a la simple desconcentración, en la medida que existe un traslado de competencias de la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de patrimonio propio (Tobar, 2009). Por último, la *descentralización fiscal*¹⁵ corresponde a un conjunto de políticas destinadas a incrementar los ingresos y/o la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (Falletti, 2005)¹⁶

Por otro lado, un servicio público se define como *centralizado* cuando actúa bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco, estando sometido a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente. En cambio, es descentralizado cuando tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y actúa sin estar sometido a la dependencia del Presidente, sino sólo a la supervigilancia de éste, como es el caso de los Gobiernos Regionales (SUBDERE, 1995). Si bien, en definición, los Gobiernos Regionales no están sometidos a la dependencia del Presidente, en la práctica estos son dirigidos por un Intendente que es designado directamente por el Presidente, teniendo éste la facultad de removerlo según su propio criterio en el momento que estime pertinente, lo cual afecta negativamente la gobernanza e independencia de los gobiernos regionales¹⁷. En la Figura 6 se aprecia el número cambios de intendentes por región entre 2000 y 2010, reflejando así la inestabilidad de esta figura y del gobierno regional.

¹⁴ Citado por Tobar (2009).

¹⁵ Tobar (2009) señala que la descentralización fiscal es una sub - categoría de la descentralización, puesto que pues la gestión del gasto y los ingresos regionales es propiamente una cuestión de orden administrativo administrativa determinados desde el Gobierno Central.

¹⁶ Citado por Tobar (2009).

¹⁷ El Artículo N° 1 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional señala lo siguiente: “El gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza”.

Figura 6: Cambios de intendentes por región 2000 – 2010

Región ¹⁸	Gobierno Ricardo Lagos (2000 – 2006)	Gobierno Michelle Bachelet (2006 – 2010)
Tarapacá	2	3
Antofagasta	2	2
Atacama	2	2
Coquimbo	2	1
Valparaíso	4	1
Metropolitana	3	3
O'Higgins	2	2
Maule	2	1
Bio Bío	1	2
La Araucanía	3	3
Los Lagos	3	2
Aysén	3	2
Magallanes	3	1
Promedio	2,40	2,08

Fuente: Horst, 2008.

Como se aprecia, durante el Gobierno de Ricardo Lagos un intendente duraba en su cargo en promedio 2,4 años. Luego, desde el Gobierno de Michelle Bachelet el periodo presidencial se reduce a cuatro años, sin embargo la inestabilidad de los intendentes se mantiene; en ese periodo un intendente duraban, en promedio, 2,08 años, incluso existiendo casos, como el de la Región Metropolitana en donde hubo tres intendentes en cuatro años. Indudablemente, este factor de inestabilidad política dentro de los gobiernos regionales dificulta el diseño e implementación de políticas públicas para la región. Además, el mandato de los intendentes no se encuentra relacionado con los periodos de los Consejeros Regionales, factor que aumenta la poca gobernanza de estos organismos, ya que es el Intendente quien oficia de Presidente del Consejo Regional.

Es importante dejar claro que la descentralización no es un fin en sí misma sino el medio obligado para ampliar la base productiva del país, profundizar la

¹⁸ Los Gobiernos Regionales de Arica y Parinacota y Los Ríos entran en funcionamiento en 2008.

democracia al permitir que las personas en el territorio sean protagonistas también de sus propios destinos, disminuir las desigualdades territoriales, económicas, sociales y culturales, aumentar la autonomía y la libertad real de las personas. Prats i Catalá (2009) señala que no hay mayor fuente de desigualdad territorial que el centralismo. Desde ahí nace el fundamento para profundizar en estudios, desde distintas miradas, que contribuyan al proceso.

3.4 Comparación con otros procesos de descentralización

Particularmente en América Latina los procesos descentralizadores han sido complejos y de una gran lentitud. No hay que olvidar que durante muchas décadas la mayor parte de los gobiernos de la región se caracterizaron por un alto nivel de centralización, tanto política, administrativa como fiscal, y que esta característica se reforzaba a su vez con el perfil de regímenes autoritarios (Cabrero, 2006). Para contextualizar y entender mejor los procesos de descentralización que ha vivido Chile desde 1950 es de suma importancia poder contrastarlo con la experiencia de otros países latinoamericanos, muchos de los cuales han iniciado, al igual que Chile, procesos de descentralización pero bajo distintas causas y contextos. Es así como por ejemplo en Brasil la descentralización fue una reivindicación democrática iniciada por los estados y las municipalidades, mientras que en Argentina el proceso se inicia luego de una guerra civil entre unitaristas y federalistas en 1853 (SUBDERE, 2009).

En otros países de la región los procesos se iniciaron por otras causas, pero básicamente teniendo objetivos comunes tales como profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo "desde abajo", contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública. En otras palabras, en la mayoría de los países, incluido Chile, se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar inspirado principalmente en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas (Montecinos, 2005).

En un estudio realizado por SUBDERE (2009) se contrastan los procesos de cinco países de América Latina; Brasil, Argentina, Perú, Bolivia y Colombia con

el fin de establecer reflexiones comparativas acerca de los desafíos que presenta hoy Chile. La primera conclusión que se encuentra es que el tipo de estado no condiciona necesariamente el nivel de centralización o descentralización de un país. Si bien Brasil y Argentina, países con particularidades de estados federales, presentan mayores niveles de descentralización que países unitarios como Colombia, Bolivia y Perú, la información no es concluyente y no permite generalizar, ya que se pueden dar distintos grados de descentralización según el nivel de decisión que controle la autoridad de jurisdicción superior y las políticas públicas implementadas. Es así como Colombia, siendo un país unitario, se encuentra dentro de los países más descentralizados de América Latina junto a Brasil y Argentina (IDB, 2001). Gran parte de la heterogeneidad de los procesos de descentralización tiene relación con aspectos endógenos de cada nación. Es así como en países que poseen una geografía marcada con accidentes topográficos que dificulte la comunicación entre territorios acompañado de un leve desarrollo en medios de transporte y comunicación otorga más posibilidades para el crecimiento de varios centros de desarrollo y no la dependencia de sólo una gran ciudad (Melin 2005).

A continuación se presenta un cuadro comparativo que resume la división política administrativa de los cinco países analizados de la región.

Figura 7: Análisis comparativo división política administrativa países América Latina

País	Tipo de Estado ¹⁹	División Política Administrativa	Mecanismo de elección de autoridades subnacionales
Colombia	Unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, adoptando una forma de gobierno democrático y participativo.	Departamentos, distritos, municipios, Distrito Capital de Bogotá y territorios indígenas.	Gobernadores y Alcaldes son electos a través de sufragio universal por un periodo de cuatro años.
Bolivia	Unitario social de derechos, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, intercultural, descentralizado y con autonomías.	Departamentos, Provincias, Municipios y Territorio indígena originario campesino.	Prefectos y Alcaldes son electos por sufragio universal por periodos de cinco años ²⁰ .
Perú	Democrático, representativo, unitario y descentralizado, organizado según el principio de separación de poderes.	Regiones, Municipios provinciales y Municipios distritales	Todas las autoridades son electas a través de sufragio universal directo.
Brasil	Federal formado por la unión de los estados, municipios y distrito federal.	Unión, estados, Distrito Federal y municipios, todos autónomos según la Constitución.	Gobernador y Vicegobernador de los estados son electos por cuatro años. El prefecto de los municipios es electo por cuatro años por mayoría simple salvo en los municipios de más de 200.000 habitantes en donde se requiere mayoría absoluta (51%).
Argentina	Representativo republicano federal.	Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios.	Gobernador en las Provincias, Jefe de Gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Alcaldes en municipios son electos por sufragio universal por cuatro años.

Fuente: Elaboración propia en base a SUBDERE (2009).

En el análisis comparativo anterior ya se aprecian diferencias sustanciales con el modelo empleado en nuestro país, principalmente con la elección directa por sufragio universal de todas las autoridades subnacionales. Además existe un tratamiento especial de la principal zona metropolitana en algunos países como Argentina y Colombia, eligiendo una autoridad metropolitana autónoma. En Chile, en cambio, aún no se avanza en la elección directa del ejecutivo regional ni tampoco en la creación de la figura de un Alcalde Mayor para el Área

¹⁹ Las definiciones presentadas provienen íntegramente de las distintas constituciones de cada país.

²⁰ Hasta 2008 los prefectos eran nombrados por el Presidente de la República, aspecto que cambió al promulgarse la nueva Constitución de 2009.

Metropolitana de Santiago, a pesar de los innumerables avances académicos y experiencia internacional que sostiene la proyección hacia esa línea.

4. MARCO CONCEPTUAL

4.1 Definiciones, conceptos y comparaciones

Los hechos expuestos en el apartado anterior dan señales de la importancia y urgencia por avanzar hacia una mejor gobernanza regional y local. En Chile y en general en América Latina ha existido una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los años ochenta, en donde los gobiernos subnacionales, juegan un rol fundamental, ya que corresponden a niveles de mayor cercanía a la ciudadanía y en donde se debiera gestionar todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos, entre otros aspectos (Ziccardi, 1996). Es claro que los gobiernos subnacionales, tanto en el ámbito regional o provincial como en el ámbito local o municipal, están llamados a jugar un papel estratégico en el actual escenario de una nueva economía mundial y de una nueva gobernabilidad democrática. En este sentido, la evidencia internacional analizada anteriormente muestra que la agenda de políticas públicas de los gobiernos nacionales se reduce y se contrae, dando en contraparte lugar a una ampliación de la agenda de políticas públicas tanto en el nivel supranacional como en los niveles locales de gobierno (Cabrero, 2006). No obstante, en Chile la velocidad de este proceso ha sido lenta y no exenta de dificultades y/o controversias.

Para continuar la revisión conceptual es necesario clarificar conceptos, definiciones y visiones acerca del tema de estudio que estarán presentes a lo largo de toda esta investigación.

4.1.1 Tipos de descentralización

En primer lugar encontramos la descentralización política, la cual tiene como objetivo *traspasar, distribuir, compartir y expandir el poder autónomo de*

decisión política, radicándolo en los territorios subnacionales en los niveles local y regional del desarrollo, en la mayor cercanía posible a los ciudadanos, promoviendo la generación de nuevos liderazgos y de una clase política dirigencial regional y local, en una lógica de pluralidad y policentrismo en la distribución del poder (von Baer, 2009). Existe descentralización política cuando los gobiernos subnacionales tienen poder para tomar decisiones autónomas y vinculantes. Lo que se traspa en un proceso de descentralización política no son atribuciones de gestión ni responsabilidades financieras asociadas al uso de recursos públicos, sino el poder de decidir por cuenta propia en al menos algunas áreas de política (Fernández, 2009). Chile no ha tenido a lo largo de su historia principales progresos en este tipo de descentralización. Sólo la elección directa de Alcaldes y Concejales en la administración local desde 1992 constituye una avance real. Si bien, actualmente se tramita en el parlamento un Proyecto de Ley que busca la elección directa de los Consejeros Regionales, este progreso es considerado lento por la mayoría de las investigaciones analizadas.

Por otra parte, la descentralización administrativa tiene como fin, según sea su naturaleza y función, *radicar la dependencia de los servicios públicos y las competencias de decisión autónoma, en el nivel (local, regional, nacional) donde mejor sirvan las necesidades y aspiraciones de las personas de manera regular y continua, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional, bajo aplicación del principio de subsidiariedad vertical ascendente y construyendo la oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo de los territorios y las oportunidades de desarrollo de sus respectivas comunidades locales y regionales* (von Baer, 2009). En Chile la mayor parte de los avances en materia de descentralización se evidencian en este ámbito. Desde 1950 con las propuestas de CORFO y ODEPLAN para luego en 1974, desde CONARA se ha iniciado un proceso de descentralización administrativa. Luego, durante los gobiernos de la Concertación se profundiza a través de la creación de los gobiernos regionales, con la respectiva dotación de sus plantas y el esfuerzo permanente de capacitación y consolidación de sus equipos profesionales, técnicos y administrativos (Fernández, 2009).

Por último, la descentralización fiscal tiene como objetivo *traspasar e instituir recursos de decisión autónoma a los Municipios y los Gobiernos Regionales, que les permitan cumplir cabalmente sus roles y funciones propias, bajo condiciones que aseguren el uso responsable, eficiente y transparente de dichos recursos* (von Baer, 2009). En este ámbito los esfuerzos generados en Chile, más que entregar recursos de decisión autónoma, han sido mecanismos y sistemas condicionados desde el poder central con el fin de asegurar una eficiente asignación de los recursos en la inversión regional y local. Aquí precisamente encontramos el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que se ha configurado como mecanismo en busca de un mejor aprovechamiento de los recursos que se destinan a regiones y municipios bajo criterios de rentabilidad social.

Los argumentos teóricos a favor de la descentralización fiscal son variados. El principio es que este proceso promueve la eficiencia económica, ya que permite responder mejor a las necesidades reales de la ciudadanía y no entramparse en trabas burocráticas. Sin embargo, la principal crítica o temor hacia avanzar hacia esta línea es la posible generación de déficit fiscal y desequilibrios macroeconómicos para el país (Cabrero, 2006). Argumentos y posiciones a favor o en contra son variados al igual que los avances que han tenido los países tanto en América Latina como en el mundo. Chile ha tenido principalmente como vía de descentralización fiscal, el traspaso condicionado de recursos a gobiernos subnacionales, no obstante, como veremos a continuación, estos avances son considerados lentos si es que se relaciona con otras naciones.

4.1.2 Descentralización fiscal: Un avance desigual

Un modelo de descentralización fiscal se define de acuerdo a la autonomía de los gobiernos subnacionales para la definición de sus ingresos y gastos y por la medida de transferencias de recursos desde el gobierno central (SUBDERE, 2009). Desde ahí, en Chile se ha instaurado un modelo de transferencias de recursos condicionadas y sistemas de evaluación técnicos siendo uno de las

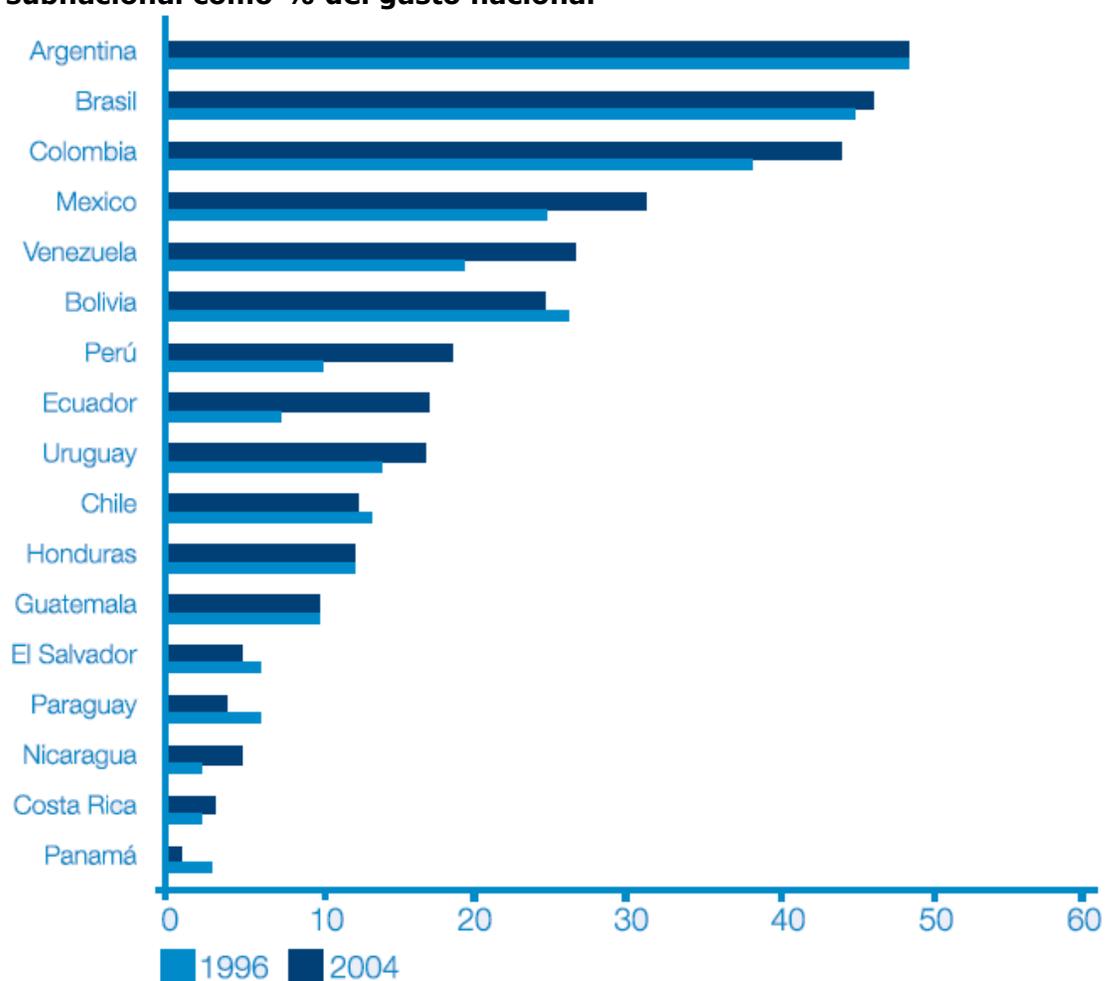
principales vías el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. De esta forma, la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración (Aghon, 1993).

El grado de descentralización fiscal es bastante heterogéneo en América Latina (SUBDERE, 2009). Aghon (1993) señala que en la práctica existen generalmente varias alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos desde los niveles centrales. Primero, promoviendo descentralización en ambos agregados fiscales, es decir, gasto e ingreso público. Este tipo de descentralización fiscal se logra cuando los niveles regionales y locales tienen autonomía acerca del monto y calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará. Por lo general este tipo de descentralización fiscal la encontramos en países con sistemas federales como es el caso de Brasil. Una segunda manera la encontramos a través de la mantención de un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos, fijando límites estrictos entre los niveles de gobierno. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear los recursos únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera, por ejemplo mediante algunos impuestos en el marco de su propia competencia (Aghon, 1993).

Por último, una tercera manera es a través de la transferencia de recursos desde el nivel central ejerciendo una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales. Esta última vía es característica de países con mayores grados de centralización

como es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Aghon, 1993). Países como Argentina, Brasil y Colombia han descentralizado su gasto entre el 40 y el 50%. Otros como Bolivia y Perú lo han hecho entre el 20 y el 30% y entre el 10 y el 20% respectivamente durante los últimos años (SUBDERE, 2009). Todos estos países se encuentran por sobre el promedio que posee Chile, siendo Colombia y Perú los países que mayores avances han experimentado en los últimos años.

Figura 8: Descentralización del gasto público en América Latina. Gasto subnacional como % del gasto nacional



Fuente: SUBDERE, 2009²¹

En la Figura 8 vemos como Argentina, Brasil y Colombia son los países de la región que presentan los mayores niveles de descentralización del gasto,

²¹ Fuente original: Daughters y Haper, 2006

ubicándose en los niveles de países altamente descentralizados como Canadá, Estados Unidos y los países nórdicos de Europa (SUBDERE, 2009).

Ahora, si comparamos con otros países del mundo la relación es aún más impactante para Chile. En la Figura 9 se muestra un conjunto de 19 países, tanto desarrollados como algunos latinoamericanos. Se aprecian casos como el de Japón, con una muy alta descentralización fiscal en el que casi un 65% del gasto público es de naturaleza subnacional, hasta casos como el de Francia, en el que sólo un 18% es local. Chile ocupa el último lugar de esta selección de país en de la proporción sólo llega a un 8%.

Figura 9: Gasto subnacional como proporción del gasto público total

País / Año de Medición	Gasto Nacional	Gasto Subnacional
Japón	35,4	64,6
Canadá (2003)	41,9	58,1
Dinamarca (2001)	42,6	57,4
Suiza (2001)	44,6	55,4
Estados Unidos (1999)	51,9	48,1
Suecia (2002)	55,7	44,3
Argentina (2000)	56,8	43,2
Brasil (1998)	58,3	41,7
México (2000)	61,4	38,6
Finlandia (2003)	63,1	36,9
Alemania (2003)	63,3	36,7
Bélgica (2002)	64,3	35,7
Países Bajos (2003)	65,7	34,3
Austria (2002)	69,1	30,9
España (2001)	70,0	30,0
Italia (2000)	72,3	27,7
Reino Unido (2003)	72,3	27,7
Bolivia (2003)	74,2	25,8
Francia (2003)	82,2	17,8
Chile (2003)	92,5	7,5

Fuente: Cabrero 2006.

Cabrero (2006) realiza también un análisis desagregado para el mismo conjunto de países, pero en este caso incluyendo un desglose a través de los diferentes niveles de gobierno; nacional, regional/estadual y municipal. La diversidad es amplia; como se puede ver, en países como Canadá más de un 40% del gasto es de naturaleza estadual/provincial, mientras que en Austria sólo un 18% corresponde a este nivel. Como se aprecia, el gasto de decisión regional en Chile no se tiene información en este estudio.

Figura 10: Gasto por nivel de gobierno como proporción del gasto público total

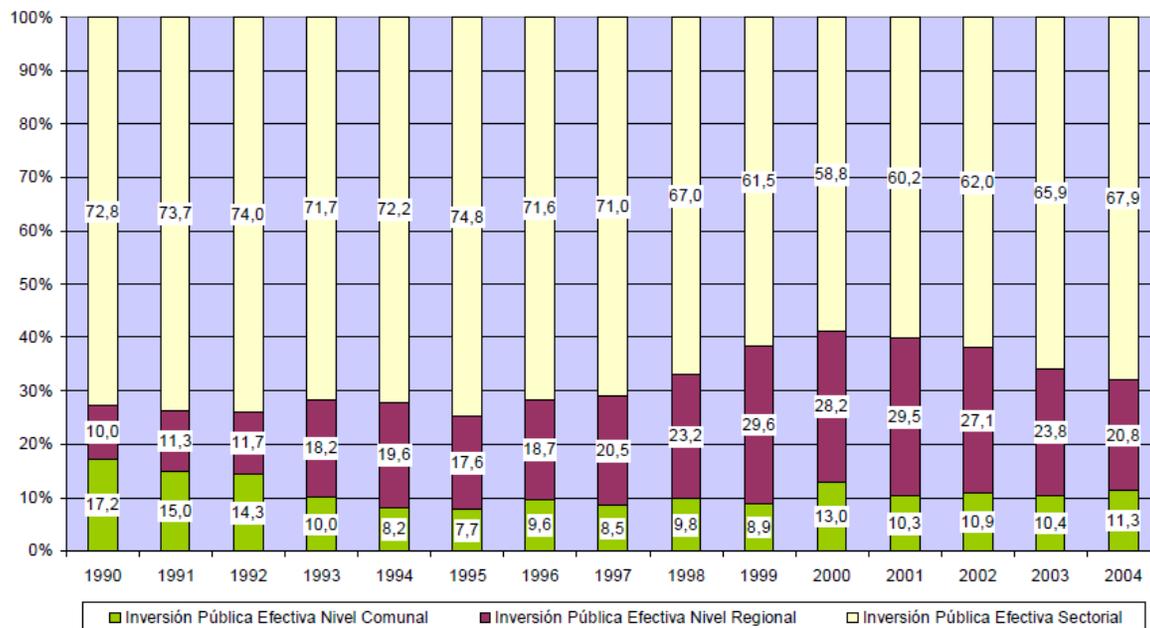
País	Gastos Nacional	Gasto Regional	Gasto Municipal
Alemania (2003)	63,3	22,5	14,2
Argentina (2000)*	56,8	33,6	9,5
Austria (2002)	69,1	16,8	14,1
Bélgica (2002)	64,3	23,1	12,6
Bolivia (2003)	74,2	18,3	7,4
Brasil (1998)	58,3	27,7	13,9
Canadá (2003)	41,9	40,8	17,3
Chile (2003)	92,5	N.d.	7,5
Dinamarca (2001)	42,6	N.d.	57,4
España (2001)	70,0	18,3	11,7
Estados Unidos (1999)	51,9	22,1	26,0
Finlandia (2003)	63,1	N.d.	36,9
Francia (2003)	82,2	N.d.	17,8
Italia (2000)	72,3	N.d.	27,7
Japón*	35,4	N.d.	64,6
México (2000)	61,4	28,7	9,9
Países Bajos (2003)	65,7	N.d.	34,3
Reino Unido (2003)	72,3	N.d.	27,7
Suecia (2002)	55,7	N.d.	44,3
Suiza (2001)	44,6	33,5	21,8

Fuente: Cabrero, 2006 / N.d.: No disponible

Como vemos, Chile va en el camino contrario a la mayoría de los países desarrollados o en vías de desarrollo en materia de descentralización fiscal. Algunos países han privilegiado una descentralización fiscal a nivel intermedio o regional y otros a nivel local. Lo importante aquí es que la tendencia mundial es hacia entregar mayor poder de decisión de recursos a autoridades subnacionales. En Chile, en cambio, la inversión subnacional en realidad es decidida centralmente y luego asignada a algún instrumento regional. En un estudio realizado por Weissbluth y Leyton (2006) se observa que para el año 1990 la inversión de decisión regional alcanzaba a un 27,2% del total nacional, llegando a un máximo de 41,2% en el año 2000 y desde ahí descendiendo a tan solo 32,1% en 2005. Peor aún es el porcentaje de decisión de los municipios teniendo sólo un 11,3% de decisión por sobre el presupuesto nacional para el año 2005.

En la Figura 11 se muestra una radiografía de los distintos niveles de decisión de la inversión pública efectiva del Chile entre los años 1990 y 2004.

Figura 11: Inversión pública efectiva comunal – regional – sectorial como porcentaje de la inversión pública total (en miles de pesos de 2003)



Fuente: Waissbluth y Leyton, 2006

En otras palabras, en Chile la tendencia ha sido hacia centralizar el gasto público con el fin de asegurar un equilibrio fiscal de corto y largo plazo en vez de descentralizar con el fin de asegurar una eficiencia de éste. Sin embargo, la tendencia internacional señala que el desafío está en dotar a los gobiernos subnacionales de autonomía para decidir el uso de los recursos en vez de la destinación de más y más recursos para las regiones.

En relación a la descentralización de los ingresos el avance en Chile es aún menor. Generalmente, según la experiencia de otros países, el financiamiento de los gobiernos subnacionales es logrado mediante tres modalidades; a. generación de recursos propios vía tributos, los cuales pueden ser impuestos, tasas, derechos y contribuciones; b. transferencias intergubernamentales, y c. mediante deuda (SUBDERE, 2009). Como ya hemos mencionado, Chile ha adoptado principalmente la segunda vía a través de medios tales como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional o inversión sectorial de los ministerios. Sólo a nivel local se ha avanzado hacia la generación de recursos propios a

través del pago de patentes comerciales y contribuciones²² de las empresas y propiedades localizadas en cada comuna. Los países que han privilegiado la descentralización fiscal de ingresos a través de la generación de tributos propios de las administraciones subnacionales en América Latina son Brasil, Argentina y Colombia. Brasil incluso es el único país de América Latina que posee un Impuesto al Valor Agregado de los productos (IVA) sub nacional, lo cual lo convierte en uno de los países más descentralizados del mundo (SUBDERE, 2009). En la Figura 12 se aprecia una comparación de un conjunto de países en torno a los ingresos generados por los distintos niveles subnacionales.

Figura 12: Ingreso director por nivel de gobierno como proporción del ingreso total

País / Año	Ingreso Nacional	Ingreso Regional	Ingreso Municipal
Alemania (2003)	67,3	22,5	10,2
Argentina (2000)	56,5	38,0	5,5
Austria (2002)	77,4	9,3	13,4
Bélgica (2002)	85,4	7,5	7,1
Bolivia (2003)	76,7	7,4	16,0
Brasil (1998)	68,8	25,3	5,8
Canadá (2003)	48,3	41,1	10,5
Chile (2002)	92,1	N.d.	7,9
Dinamarca (2001)	64,5	N.d.	35,5
España (2001)	81,6	8,1	10,2
Estados Unidos (2000)	58,6	26,3	15,2
Finlandia (2003)	74,0	N.d.	26,0
Francia (2003)	87,4	N.d.	12,6
Italia (2000)	82,4	N.d.	17,6
México (2000)	92,0	5,8	2,2
Países Bajos (2003)	88,9	N.d.	11,1
Reino Unido (2003)	89,3	N.d.	10,7
Suecia (2002)	65,0	N.d.	35,0
Suiza (2001)	50,6	27,2	22,2

Fuente: Cabrero, 2006

En este caso, la generación de ingresos a nivel regional en Chile es nula, situando a las administraciones regionales en meros intermediarios entre el ejecutivo central y los municipios, en vez de estar constituidos como verdaderos gobiernos regionales.

²² Este tributo es regresivo desde el punto de vista del municipio, ya que es inversamente proporcional al valor de la propiedad, dando como resultado una gran desigualdad entre municipios que albergan propiedades de alto valor versus otros que no. El Fondo Común Municipal fue creado como un instrumento redistributivo entre municipios.

Por otro lado, al analizar otras experiencias a nivel mundial, se puede constatar en los países que históricamente son altamente descentralizados en materia fiscal, y donde los gobiernos locales financian gran parte de su gasto con contribuciones propias y no vía transferencia condicionada de recursos, se observa una mayor estabilidad económica: tal es el caso de Suiza o Estados Unidos (Perry, 1999). Según Aghon (1993) un sistema basado en que el gobierno descentralizado debe depender exclusivamente de transferencias que le hace el gobierno central sin traspasarle simultáneamente nuevas responsabilidades puede conllevar a que los efectos de las políticas de descentralización sean casi cero. Ahora bien, si el gobierno central decide además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna, por el contrario perjudicaría cualquier intento en este sentido. Como veremos a continuación, un mecanismo como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional con su actual configuración posibilita la injerencia del ejecutivo central en las decisiones de inversión regional y local.

4.1.3 Descripción Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, otorga a los gobiernos regionales, servicios públicos y municipios una opción de financiamiento de proyectos de inversión pública vía modalidad de concursos. Este es administrado por el Gobierno Regional respectivo y asesorado en los procesos de asignación por el Consejo Regional, compuesto por el Intendente más un equipo de Consejeros Regionales electos indirectamente. Busca ser un mecanismo para financiar proyectos a escala subnacional, convirtiéndose en una de las principales vías de descentralización fiscal para el país.

Esta herramienta de asignación de recursos crea una competencia entre distintos postulantes, que mayoritariamente son municipios, por obtener su asignación. Hoy el FNDR se ha configurado como una fuente de recursos para una serie de proyectos de carácter comunal, como una forma de suplir la falta de recursos municipales, pero sin entregar un financiamiento estable en el tiempo y de libre disposición para las administraciones locales. En la práctica,

el FNDR es un fondo comunal, pero decidido regionalmente, mientras que la inversión verdaderamente regional es financiada y decidida por el nivel central y sus sectores (Horst, 2008). En algún momento, quizás en su origen, el FNDR estuvo concebido, como su nombre lo indica, como un fondo para promover el desarrollo regional, pero eso se fue desvirtuando en el tiempo y ha terminado siendo como un mecanismo de financiamiento de una multiplicidad de proyectos de la más diferente significación (Correa, 2009). Además, este fondo adolece de diversos problemas como lo son, entre otros, la falta de transparencia en su asignación, una fuerte burocracia para la postulación y posterior ejecución de los proyectos y contradictorios incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos (Horst, 2009).

Según datos de SUBDERE (2009) un 52,3% de las decisiones de inversión de los gobiernos regionales se realiza sobre proyectos específicos. Un cuarto de la inversión regionalizada incluye participación de los gobiernos regionales a nivel de consulta u opinión respecto de procedimientos, criterios y proyectos específicos. Finalmente, cerca de un 29% corresponde a decisión de inversión realizada por los gobiernos regionales respecto de la inversión pública nacional. Estos datos nos muestran el rol de intermediario que han tenido los gobiernos regionales desde su creación.

El FNDR fue creado en 1975 bajo las diversas medidas de descentralización implementadas por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA²³. El objetivo inicial era lograr que con estos recursos las regiones del país pudieran financiar estudios y proyectos de inversión destinados a estimular su desarrollo, conforme a las prioridades establecidas por las políticas respectivas. En un comienzo, el volumen de recursos que se debían destinar al FNDR debía ser, a lo menos, un 5% del total de ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces (CONARA, 1978). El año 1993, con la promulgación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional se establece que el objetivo del FNDR será generar un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial,

²³ La cual se presentará en apartados posteriores.

destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial equitativo (LOCGAR, 1993). Con esta modificación se traspasa la administración del fondo al Gobierno Regional, pero incluyendo a una gran cantidad de actores en el proceso

A pesar de estas modificaciones²⁴, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional ha mantenido casi intacto su modelo fundacional en base al traspaso condicionado de recursos económicos a las regiones y municipios, pero sin dotarlos de autonomía en la toma de decisiones. Todo esto, a pesar de que una de las desafíos que intenta asumir el FNDR y que se establecen en la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993 es la inclusión de las variables territoriales en sus criterios de diseño, en donde se señala que *el 90% de los criterios de asignación debe depender de variables socioeconómicas y territoriales y sólo el 10% restante debe estar atribuido a criterios de eficiencia económica* (LOCGAR, 1993).

Las fuentes de recursos de este instrumento son, por una parte, recursos fiscales o propios, dando origen al FNDR - Tradicional y, por otra, por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o FNDR - BID. El FNDR - tradicional financia todo tipo de proyectos de infraestructura social y económica, estudios y/o programas, de cualquier sector de inversión pública, siempre y cuando no se infrinjan las restricciones establecidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año y se enmarque dentro de la normativa del Sistema Nacional de Inversiones. Para el caso particular de los proyectos con financiamiento BID, se requiere que éstos pertenezcan a alguno de los sectores aprobados por dicha entidad, los cuales se encuentran contenidos en el Reglamento Operativo del Contrato de Préstamo (SERPLAC RM, 2009).

²⁴ En donde también encontramos una tercera en 2005 de acuerdo a la modificación de la LOCGAR.

Figura 13: Proceso de elección de iniciativas a financiar vía FNDR

Nombre Etapa	Descripción	Actor Involucrado
Planificación o Levantamiento	Planificación de la inversión a través de reuniones con los sectores, del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), los convenios de programación u otros mecanismos, ó también las Unidades Técnicas (Municipios y servicios desconcentrados) realizan un levantamiento de iniciativas locales.	Unidad Técnica: Municipio, Servicio Público o GORE
Formulación	Elaboración de los diseños necesarios para formular una iniciativa de inversión y se ingresan al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) a través del BIP o directamente a través del GORE en el caso de iniciativas del FRIL, Circular 36 y de fomento productivo. Los diseños deben venir aprobados por los SEREMI o las Direcciones de Obras municipales, además de la firma de la Unidad Técnica.	Unidad Técnica: Municipio, Servicio Público o GORE
Selección o Admisibilidad	Selección de las iniciativas que responden a las prioridades regionales o a los lineamientos del Intendente. En la práctica es una forma de agilizar la labor que hace SERPLAC al enviarle una menor cantidad de proyectos para que analice.	GORE
Evaluación	Evaluación según las siguiente categorías: <ul style="list-style-type: none"> - RS: recomendado sin observaciones (recomendado favorablemente). - FI: falta información. - IN: incumplimiento de normativa. - OT: otras razones técnicas. - RE: reevaluación. - RA: recomendación automática (proyectos de arrastre). 	SERCPLAC
Priorización	Elaboración de una cartera de proyectos RS por parte del Intendente (o el equipo del GORE), de acuerdo a la ERD y el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) definidos – si es que existen –, las recomendaciones de gobernadores provinciales, agencias regionales de desarrollo o quien él estime conveniente.	GORE
Elección	Elección por parte de Consejo Regional (CORE), entidad que les da prioridad a los proyectos según la importancia que ellos estiman según caso a caso	CORE

Fuente: Elaboración Propia en base a Acuña, 2009.

El funcionamiento del FNDR es de responsabilidad del Gobierno Regional según lo establece la ley, pero tal como se aprecia en la Figura 13, en el proceso interactúan una gran cantidad de actores que, en la práctica, hace dudar sobre la real independencia de la administración regional por sobre el central.

Como se ve, existe una estructura definida en donde participan diversos actores, sin embargo, la decisión final a todo este proceso recae en el Consejo Regional, organismo no exento de polémicas tal como se apreció en apartados anteriores. Al ser el CORE un órgano político y electo de manera indirecta sin la fiscalización ciudadana, se propicia el escenario para generar vicios en el sistema, privilegiando criterios de inversión políticos por sobre técnicos. Este hecho configura y pone en duda el alcance de los objetivos expuestos en la definición del FNDR sobre la preponderancia que deben tener las variables socioeconómicas y territoriales los proyectos a financiar.

Si analizamos el sistema a nivel general, el FNDR forma parte del Sistema Nacional de Inversiones. Éste, nace con el objetivo central de velar por la efectividad y eficiencia del uso de los recursos públicos que se destinan a inversión, siendo los Ministerios, Servicios Públicos, Empresas Estatales, y Gobiernos Regionales y Locales, las entidades inversionistas que, para el cumplimiento de los objetivos de inversión pública, deben aplicar las normas, instrucciones, procedimientos y metodologías, para postular iniciativas de inversión al SNI²⁵.

El Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN), uno de los organismos a cargo, junto con el Ministerio de Hacienda, de coordinar este Sistema señala que la eficiencia buscada se refleja a través de un indicador acorde con la disponibilidad de recursos, con un estándar de calidad en su elaboración, evaluación y análisis, controlados según una normativa transparente y común, y con la debida participación de la institucionalidad pública y de la comunidad organizada. Además, se señala que el sistema establece una división de roles y competencias que permiten asegurar un análisis objetivo de las iniciativas de inversión, reduciendo los eventuales conflictos de intereses²⁶. El funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones está configurado a través de cuatro subsistemas, los cuales definen las etapas del proceso de inversión.

²⁵ Fuente:

http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=7&Itemid=26
Consultado el día 21 de abril de 2012.

²⁶ Ídem.

En la Figura 14 se presenta un marco resumen de cada función y organismo encargado del proceso.

Figura 14: Subsistemas de Funcionamiento SNI

Nombre Subsistema	Función	Organismo Encargado
Subsistema de Análisis Técnico-Económico	Conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que posibilita a las instituciones públicas disponer de una cartera de iniciativas de inversión socialmente rentables (RS), y en condiciones de asignarles recursos para su ejecución.	Ministerio de Desarrollo Social
Subsistema de Formulación Presupuestaria	Corresponde a la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las Empresas del Estado. Su función es homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de fondos así como la aplicación del presupuesto aprobado para el sector público.	Ministerio de Hacienda
Subsistema de Ejecución Presupuestaria	Corresponde a la regulación y supervisión de la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento. Se materializa a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público, y las instrucciones complementarias de la	Dirección de Presupuesto (DIPRES), unidad dependiente del Ministerio de Hacienda
Subsistema de Evaluación Ex-Post	Corresponde al análisis de los resultados logrados una vez que el proyecto entra en operación, para medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Asimismo permite retroalimentar y actualizar las metodologías, parámetros y supuestos del análisis técnico-económico (evaluación ex ante), y efectuar las correcciones tendientes a perfeccionar los procesos y los procedimientos de inversión vigentes.	Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Ministerio de Desarrollo Social.

De esta forma, la administración de este sistema recae en los ministerios de Desarrollo Social y de Hacienda, los cuales además ejercen un rol de supervisión de la inversión pública a nivel regional; "El Ministerio de Hacienda define los marcos presupuestarios, evalúa la gestión financiera y presupuestaria de las instituciones públicas, regula el proceso de formulación del proyecto de presupuesto de cada institución y en el marco de esa regulación establece plazos y procedimientos que permiten articular el SNI con el presupuesto público. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social define

en coordinación con el Ministerio de Hacienda, los plazos y procedimientos de presentación de las iniciativas de inversión al SNI, asegurando la compatibilización con los hitos temporales del proceso de formulación presupuestaria que define la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda” (MIDEPLAN, 2011).

En materia de evaluación de las iniciativas, y sobre todo, en relación al análisis y emisión de una recomendación técnica – económica de cada iniciativa de inversión, es el Ministerio de Desarrollo Social el actor central del Sistema y por ende quien decide principalmente cuáles serán las inversiones a efectuar. El Sistema Nacional de Inversiones está directamente relacionado con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, ya que recibe las solicitudes que buscan ser financiadas a través de esta fuente presupuestaria.

4.2 Historia y contexto de la descentralización en Chile

A continuación se exhiben las principales reformas que ha vivido el país en los últimos periodos de su historia. Principalmente hablamos de la propuesta de CORFO (1950), las políticas implementadas por CONARA (1974), la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (1993) y las modificaciones ingresadas en 2005 que posibilitaron la creación de nuevas regiones. Posteriormente se hace una breve reseña a los avances en descentralización política a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidad de 1993 y los Proyectos de Ley actuales que buscan entregar mayor representatividad al interior de los Gobiernos Regionales a través de la elección directa de los Consejeros Regionales²⁷. Por último se detalla el contexto político y económico en el cual enmarcan las principales reformas presentadas.

²⁷ Actualmente los consejeros regionales se eligen de manera indirecta a través de una votación entre los concejales comunales electos. Esta elección se realiza según distritos provinciales y el número de consejeros depende del número de provincias que conforman la región. Existe otro proyecto de ley que busca eliminar la numeración de las regionales, con el fin de entregar mayor factores identitarios a los territorios.

4.2.1 Los inicios de la descentralización: 1950 – 1973

Tal como se ha señalado en apartados introductorios, Chile ha tenido una historia marcada por el centralismo y la respuesta siempre a una sola autoridad nacional en todo el territorio, a diferencia de otros países que han configurado otros sistemas de administración más descentralizados. En Chile, los esfuerzos por descentralizar el país se inician a mediados del siglo XX producto de una inspiración desarrollista de la época en donde el Estado busca promover el crecimiento y desarrollo económico del país desde los territorios. A partir de ese supuesto, en 1939 se funda la Corporación de Fomento, CORFO, y con ello el Estado se convierte en motor del dinamismo industrial y de crecimiento nacional (Montecinos, 2005). Desde esta plataforma, en 1950 se redacta el texto Geografía Económica de Chile²⁸, en donde se propone una división del país con el objetivo de impulsar el desarrollo económico de cada región basándose en las características propias de cada zona: geográficas, humanas y económicas (Boisier, 2001). Este hecho constituye la primera propuesta formal de descentralización agrupando a las provincias existentes previamente.

Figura 15: División propuesta por CORFO en 1950

Nombre Región	Provincias que la conforman
Norte Grande	Tarapacá y Antofagasta
Norte Chico	Atacama y Coquimbo
Núcleo Central	Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble
Concepción y La Frontera	Concepción, Bio Bío, Malleco, Arauco y Cautín
Los Lagos	Valdivia, Osorno y Llanquihue
Los Canales	Chiloé, Aysén y Magallanes

Fuente: CORFO, 1950

A través del arraigo que posee hasta la actualidad esta dominación de macro regiones se constata que el resultado de la propuesta es consecuencia no sólo de elementos físicos o humanos, sino también de divisiones históricas provenientes de la percepción de los propios habitantes (Aliaga, et., al., 2007).

²⁸ Este texto se encuentra disponible en versión impresa en la Biblioteca del Congreso Nacional

Si bien, la división sólo fue una propuesta para fines económicos sin nunca llegarse a materializar en una división político y administrativa, este hecho marca el inicio de un proceso en búsqueda de estrategias, desde el propio Estado para contribuir al proceso de modernización y desarrollo económico por medio del desarrollo regional (Montecinos, 2005).

En 1965 se presenta desde la Oficina de Planificación, ODEPLAN, una nueva propuesta de división del país en regiones. ODEPLAN era el organismo encargado de dar la principal orientación al proceso de planificación del desarrollo, esto mediante la formulación de proyectos sobre la realidad socioeconómica en diversas escalas temporales (Aliaga, et., al., 2007).

Figura 16: División propuesta por ODEPLAN en 1965

Número Región	Provincias que la conforman
I	Tarapacá
II	Antofagasta
III	Atacama y Coquimbo
IV	Aconcagua y Valparaíso
V	O'Higgins y Colchagua
VI	Curicó, Talca, Linares y Maule
VII	Ñuble, Bio Bío, Concepción, Arauco y Malleco
VIII	Cautín
IX	Valdivia y Osorno
X	Llanquihue, Chiloé y Aysén
XI	Magallanes
-	Zona Metropolitana de Santiago

Fuente: ODEPLAN, 1965

Esta nueva propuesta incluía once regiones basadas en un sistema de polos de desarrollo además de una zona metropolitana en el área de Santiago. Este sistema se caracterizó por la creación de unidades espaciales en las que se buscaba que cada una tuviera un lugar central, determinado por una ciudad o polo de desarrollo que se expandiera al resto de la región. Además buscaba consolidar a Santiago como centro de desarrollo nacional, fijando tres polos de desarrollo multi regional; Antofagasta, Valparaíso y Concepción (Boisier, 2001).

Como se aprecia, en ambas propuestas no existe cambio alguno a las provincias existentes históricamente, sino más bien se trata de intentos por crear sinergias agrupando los distintos territorios próximos. En el caso de la propuesta de CORFO, existe una búsqueda de potenciar el desarrollo económico del país a través de la vinculación de provincias próximas. ODEPLAN, a su vez, esperaba generar un desarrollo económico de mediano y largo plazo a través de la proyección de distintos polos de desarrollo desde núcleos urbanos. Sin embargo, ambas propuestas no lograron materializarse en una división político y administrativa institucionalizada. Sólo recién a partir de 1974 se generan las principales reformas en materias de descentralización.

4.2.2. Políticas implementadas en dictadura: 1973 - 1989

Los mayores avances en materia de descentralización en Chile se produjeron durante la dictadura militar de Augusto Pinochet entre 1973 y 1989. Hasta antes de 1974 y desde la independencia, el país estuvo dividido desde el punto de vista político administrativo principalmente en provincias. En 1811 existían sólo tres provincias²⁹ que con el transcurrir de los años, y de acuerdo a la realidad territorial, crecimiento demográfico y a las necesidades administrativas, se convirtieron en 25 (Montecinos, 2005). Sólo recién durante este periodo se logra materializar la creación de regiones tomando como base gran parte las propuestas de CORFO Y ODEPLAN entre 1950 y 1973 expuestas anteriormente. Precisamente las reformas que se implementaron durante este periodo son la actual base de división político administrativa del país³⁰. El proceso estuvo a cargo de CONARA, organismo creado en 1974 con el fin de reorganizar la división política administrativa del país y de los sistemas de gobierno y administración interior (CONARA, 1975).

En la declaración pública de 1975 en donde se da a conocer el inicio de este proceso se señala; "la modernización del Estado de Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requiere un sistema que permita un desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente para que se materialice en la

²⁹ Santiago, Concepción y Coquimbo.

³⁰ Sin considerar la creación de las nuevas regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos en 2007.

forma más perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo socioeconómico y la administración nacional” (CONARA, 1975)³¹.

Los objetivos del plan de descentralización impuesto por CONARA era netamente de índole administrativo. En primer lugar, buscaba implementar una organización descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin. Luego, una jerarquización de las unidades territoriales y una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre si y facultades decisorias equivalentes, de modo que sea posible su efectiva implementación. Por último, se buscaba la integración de todos los sectores mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y aisladamente (CONARA, 1975).

Se podría pensar que una mayor descentralización bajo un régimen militar podría debilitar el poder central, sin embargo, las políticas propuestas tenían como objetivo lo contrario, en donde a través de un poder delegado, pero debidamente supervisado, se buscaba robustecer el poder central al convertirse en decisiones y acciones que, siguiendo su propio pensamiento y superiores instrucciones, se manifestaran en resultados que apoyaran su gestión y acrecentarán su base de sostenimiento (CONARA, 1975). De esta forma, en cada región se estableció una nueva institucionalidad homogénea y equivalente a la del poder central, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones. En la práctica se crearon organismos subnacionales de coordinación, pero no de decisión, en donde el Intendente se transforma en el representante directo del Presidente de la República en la región y no como representante de la región y su comunidad hacia el Presidente. Además, la homogeneidad de la nueva institucionalidad para todas las regiones propuestas no hace distinción a sus diferencias sociales, territoriales ni económicas.

³¹ A pesar de lo anterior, en la introducción a este programa se señala explícitamente que “el Estado de Chile es unitario, donde el poder político, en la plenitud de sus funciones, lo sirve una misma autoridad nacional y bajo un mismo régimen jurídico” (CONARA, 1975).

La reforma político administrativa de 1975 también incluía la mantención del sistema de gobierno provincial y la creación de los municipios, como sistemas de gobierno a nivel local. Además, se estableció un sistema de profunda desconcentración de las atribuciones de los ministerios y de los servicios nacionales a través de Secretarías Regionales Ministeriales y Oficinas Regionales para el caso de los servicios. El resultado de este proceso fue la creación de una configuración regional que toma la base de la propuesta por ODEPLAN, pero que agrega nuevas regiones, capitales regionales, nuevas provincias y capitales provinciales.

El proceso de implementación de este sistema fue gradual iniciándose en primer lugar en las regiones extremas (I, II, XI y XII) y una región multi provincial (XIII). Sin embargo, desde su implementación ya se empiezan a observar dificultades del modelo que se han mantenido hasta el día de hoy. Por un lado, bajo esta nueva configuración no queda claro cuál es el rol y facultades en la práctica de la provincia como nivel de administración intermedia entre el gobierno regional y el municipio. Por otro lado, se implementaron SEREMIS de todos los ministerios, con excepción a los ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, debido a la función de coordinación nacional que poseen, proceso que conlleva poseer estructuras homogéneas de administración para todos los gobiernos regionales a pesar de las diferencias endógenas de los territorios. Este hecho faculta para que se den casos tales como, por ejemplo, tener una Secretaria Regional Ministerial de Minería en regiones donde no existe tal actividad.

Figura 17: División Política Administrativa CONARA 1974

Número Región	Capital Regional	Provincias que la conforman	Capitales Provinciales ³²
I	Iquique	Arica e Iquique	Arica e Iquique
II	Antofagasta	Tocopilla, Antofagasta y El Loa	Tocopilla, Antofagasta y Calama
III	Copiapó	Chañaral, Copiapó, Huasco	Chañaral, Copiapó y Vallenar
IV	La Serena	Elqui, Limarí, Choapa	La Serena, Ovalle e Illapel.
V	Valparaíso	Valparaíso, San Antonio, Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes e Isla de Pascua	Valparaíso, San Antonio, Quillota, La Ligua, San Felipe, Los Andes y Hanga Roa
VI	Rancagua	Cachapoal y Colchagua	Rancagua y San Fernando
VII	Talca	Curicó, Talca y Linares	Curicó, Talca, Linares
VIII	Concepción	Ñuble, Concepción, Arauco y Bio Bío	Chillan, Concepción, Lebu y Los Ángeles
IX	Temuco	Malleco y Cautín.	Angol y Temuco
X	Puerto Montt	Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé	Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Castro
XI	Coihaique	Aysén, General Carrera y Capitán Prat	Puerto Aysén, Chile Chico y Cochrane
XII	Punta Arenas	Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena	Puerto Natales, Punta Arenas, Porvenir y Puerto Williams
RM	Santiago	No definidas en esa fecha	

Fuente: CONARA, 1975

En 1979 se encarga a CONARA un estudio para evaluar el proceso de regionalización después de cinco años, es decir, entre los años 1974 y 1978. Los principales avances que detalla dicho estudio se traducen en la implementación gradual de las trece regiones con sus respectivos Intendentes Regionales, además de mantener y crear nuevas provincias, las cuales a la fecha alcanzaban un total de 40. En cuanto al nivel local, se mantuvo la existencia del municipio, pero se reformuló la jurisdicción y atribuciones de las municipalidades (CONARA, 1979). Además, en 1975 se crea el ya citado Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Sumado a eso, en 1984 se promulga la ley Nº 18.359, la cual crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y

³² En orden según columna 3.

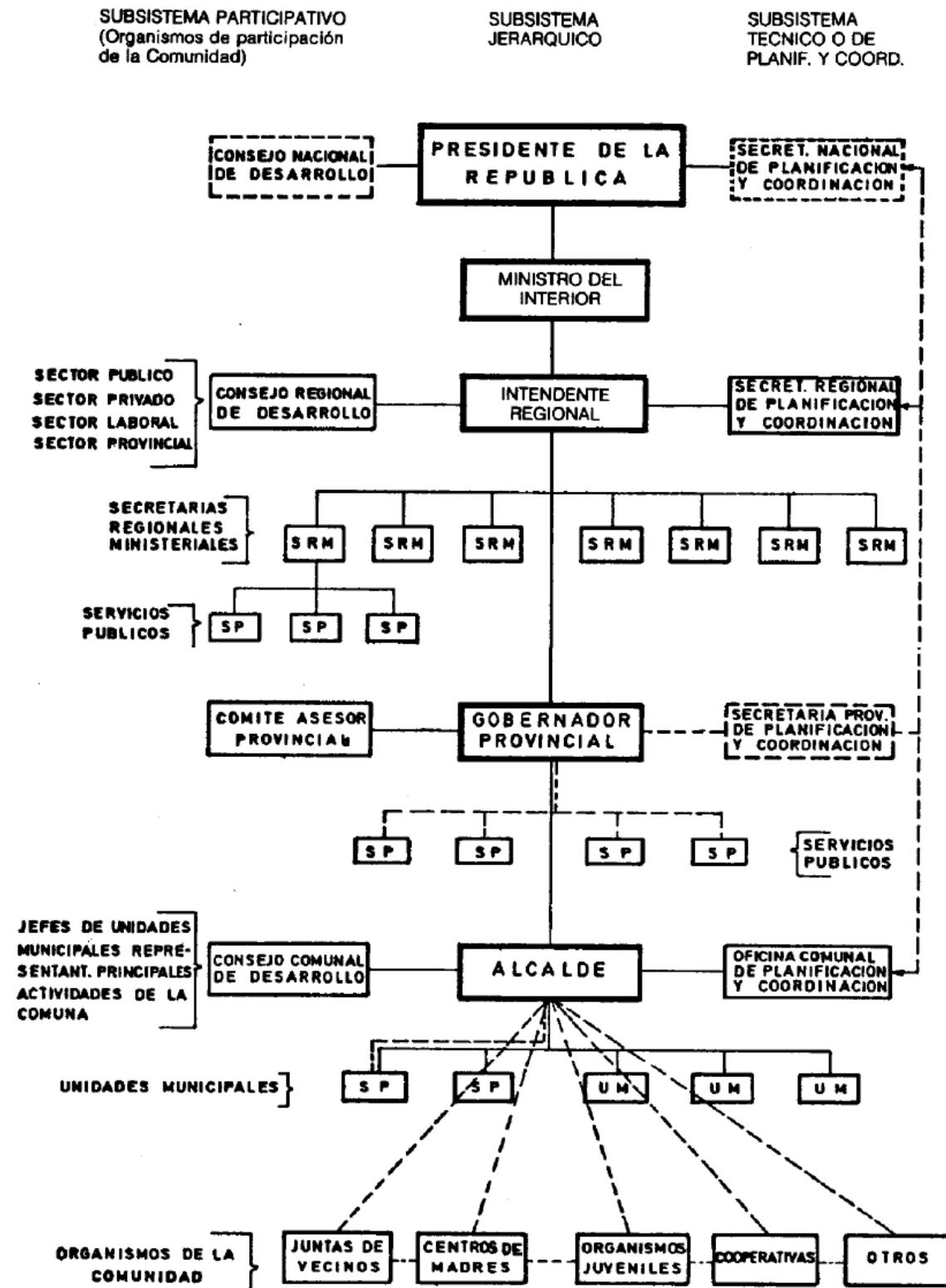
Administrativo. El cargo atribuye una serie de funciones que se originaron con anterioridad mediante el DL N° 212 de 1973³³.

Adicionalmente, durante este periodo se da inicio a la implementación de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) como entidades asesores de la Intendencia y de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) como órganos descentralizados de los ministerios centrales. No obstante, en muchos casos estos organismos no poseían estructura orgánica, dando como resultado unidades unipersonales que dependen del ministerio central sin la posibilidad para hacer frente a las múltiples necesidades sectoriales de la región. Es importante señalar que a la fecha no existían aún los gobiernos regionales como estructuras orgánicas independientes, sino sólo delegados presidenciales y ministeriales del gobierno central en las distintas sub divisiones regionales.

Por último, y con respecto a los avances de descentralización hacia la escala local, durante este periodo se materializa la municipalización de la educación básica y media y de la salud primaria. Además, se crea el Fondo Común Municipal con el fin de redistribuir los ingresos entregando mayores oportunidades de financiamiento a municipios de escasos recursos.

³³ Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional.

Figura 18: Estructura del Gobierno propuesta por CONARA



Fuente: CONARA, 1974

4.2.2 Reformas en democracia: 1990 – 2012

Con el retorno a la democracia en 1990, y luego de la compleja transición, los gobiernos de la Concertación incorporaron, con mayor o menor énfasis, iniciativas para una mayor descentralización del poder político y administrativo (Ábalos, 2009). Sin embargo, muchas de las políticas generadas durante este periodo no constituyen una nueva visión descentralizadora, sino más bien, mantienen un rol centralista del Estado en base a unidades subnacionales de coordinación para la implementación de las distintas políticas públicas.

Dentro de las reformas generadas en este periodo encontramos, en primer lugar, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1993, en donde se dota de una estructura orgánica a la administración regional. En el discurso de su promulgación, el Presidente de la época Patricio Aylwin Azocar señalaba:

"De allí que sea necesario descentralizar el gobierno y crear instancias a través de las cuales las distintas comunidades que forman la Nación, participen en la solución de sus propios problemas (...) En el ámbito regional, hasta ahora en Chile no había mecanismos de generación democrática ni delegación de atribuciones suficientes para que la región pudiera participar, su gente, su comunidad, en la decisión de los problemas que le atañen, en impulsar su crecimiento y desarrollo. Esta ley tiende a llenar ese vacío. El gobierno regional sigue residiendo en el Intendente, puesto que Chile es un Estado unitario, pero la administración de la región se ejerce por el Intendente en conjunto con el Consejo Regional, generado democráticamente por vía indirecta, a través de los Concejales de elección popular. Y el Consejo Regional, junto con el Intendente, pasan a tener atribuciones, recursos y poder jurídico, constituidos en persona jurídica de derecho público, autónoma frente al poder central, para destinar recursos, para distribuir presupuesto, para planificar el desarrollo" (SUBDERE, 1995).

En la Figura 19 se presentan las principales funciones y atribuciones del Gobierno Regional que detalla la ley en su artículo 16:

Figura 19: Funciones de los Gobiernos Regionales

Nº	Descripción de la Función:
I	Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes.
II	Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 73 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable.
III	Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación.
IV	Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial.
V	Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
VI	Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.
VII	Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva.
VIII	Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley
IX	Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones

Fuente: LOCGAR, 1993.

Como se aprecia en la tabla anterior, los Gobiernos Regionales son estructuras administrativas del Gobierno Central sin la autonomía necesaria para el diseño y desarrollo de sus propias políticas y leyes. Sólo en el punto I se puede vislumbrar atisbos de gobernanza autónoma, pero siempre bajo la congruencia

a las políticas desde el nivel central. Las otras atribuciones son netamente de carácter administrativo.

En cuanto a su estructura, se establece que el Gobierno Regional estará conformado por el Intendente, el cual es un cargo que posee tres funciones simultaneas: i. Intendente (representante del Presidente de la República en la región), ii. Jefe del Gobierno Regional (autoridad responsable de un servicio público del estado y a cargo de un equipo de trabajo) y iii. Presidente del Consejo Regional (dirigir las decisiones del consejo). Sin embargo, a pesar de las tareas y atribuciones, este cargo, al ser de designación directa del Presidente, existe una gran inestabilidad en su designación, tal como se apreció en apartados anteriores, constatándose cambios continuos de nombramientos dentro de un mismo periodo presidencial, lo cual afecta la eficiencia de la gestión regional (Horst, 2008).

En relación a lo anterior, el Consejo Regional según el artículo 29 de la Ley de Gobierno Regionales, estará integrado, además del Intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas. En otras palabras, los Consejeros Regionales son elegidos por la ciudadanía, pero de manera indirecta a través de su voto en la elección de concejales. Sin embargo, se duda mucho de la influencia del electorado para influir en la designación de estas autoridades a través de este modo. Además, es la elección menos cubierta por medios de prensa y menos conocida por la ciudadanía en general³⁴. Tal como se dijo anteriormente, actualmente se encuentra en discusión parlamentaria el Proyecto de Ley que busca la elección directa de los Consejeros Regionales, reemplazando la elección indirecta de éstos vía concejales electos municipales.

Lo anterior es de suma importancia, ya que el poco conocimiento de estas autoridades electas indirectamente no coincide con las grandes atribuciones que poseen, entre las que destacan; aprobar los reglamentos regionales,

³⁴ Tal como se dijo anteriormente, actualmente se encuentra en discusión parlamentaria el Proyecto de Ley que busca la elección directa de los Consejeros Regionales. Sobre este punto nos referiremos más adelante.

aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las municipalidades en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, aprobar los planes reguladores inter comunales que le proponga la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, resolver la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga, entre otras atribuciones³⁵. Este último punto es precisamente uno de los aspectos centrales de esta investigación, debido a la magnitud de recursos que deben decidir y la poca fiscalización ciudadana en torno a sus integrantes, lo cual permite destinar recursos de inversión comunal en base a patrones no necesariamente técnicos.

La segunda reforma impulsada por los gobiernos de la Concertación, se produce bajo el mandato de Ricardo Lagos Escobar, a través de la Ley 20.035 en 2005, la cual introdujo modificaciones a la Constitución Política de la República, en donde se eliminó el numeral referido a la cantidad de regiones y se uniformó el procesamiento para crearlas y suprimirlas, dejando entregado a una ley de rango orgánico constitucional lo relativo a la división políticas y administrativa del país (Aliaga, et., al., 2007). El resultado de esta reforma fue la creación en 2007 de las nuevas regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos durante el Gobierno de Michelle Bachelet.

La pregunta que surge a partir de esta última reforma, y tomando en cuenta que existen otras demandas actuales por crear nuevas regiones³⁶, es si el reducir el tamaño del territorio que conforma una región es o no la decisión correcta. Si bien, para ambos casos hubo razones distintas; por ejemplo, para el caso de Arica y Parinacota se argumentaba su condición internacional bi fronteriza y la presencia de población origen étnico cultural, el resultado es hoy una región que posee 189.692 habitantes, una provincia que posee 186.903 y una comuna 185.432 (Horst, 2008). Es decir, tres unidades administrativas

³⁵ Artículo 36, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993.

³⁶ Tales como son las propuestas para crear regiones en las provincias de Aconcagua, El Loa, Chiloé, Ñuble y una conjunta entre las provincias de Linares y Cauquenes. Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional.

que tienen atribuciones en prácticamente los mismos habitantes. El cuestionamiento que hay detrás de este caso, más allá de ofrecer una mayor autonomía regional y destinar mayores recursos, es si los intentos de descentralización han ido o no en correcta relación hacia quienes son los directos beneficiarios: los habitantes de un territorio. En este caso, tres unidades encargadas de implementar programas y políticas de beneficio social más que crear un círculo virtuoso administrativo, pueden fácilmente entrapar a los distintos niveles de decisión en una tremenda burocracia administrativa.

Actualmente, además, se encuentra en discusión parlamentaria dos proyectos de ley; uno que profundizan la descentralización administrativa en el nivel regional, el cual busca transferir mayores competencias a los gobiernos regionales. Este proyecto consiste en establecer un procedimiento más efectivo, que permita delegar nuevas funciones y atribuciones en los gobiernos regionales con el fin de que éstos vayan asumiendo nuevos roles en la gestión regional, aumentando gradualmente sus niveles de autonomía". Además se entregan las siguientes nuevas competencias a la administración regional³⁷:

- a) *El gobierno regional podrá, previa aprobación de 2/3 del consejo regional, solicitar la transferencia de determinada competencia al Presidente la República y si el ejercicio de la competencia solicitada no requiere de recursos adicionales en su ejercicio, la delegación se realizará mediante un decreto supremo en el que se establecerán las condiciones de la ejecución de la competencia.*
- b) *El gobierno regional podrá solicitar que programas que estén siendo administrados por algún Ministerio o Servicio Público, éstos se transferirán según se estipule en la respectiva ley de presupuestos.*
- c) *El gobierno regional podrá solicitar la transferencia mediante una ley la creación de un servicio público regional.*

³⁷ Fuente: <http://www.gob.cl/especiales/proyectos-de-ley-sobre-descentralizacion/> Consultado el día 6 de junio de 2012.

Conjuntamente a estas nuevas atribuciones propuestas se incorporan cambios en la estructura orgánica del Gobierno Regional, en donde destaca la creación de la figura de administrador regional, el cual se propone que sea un cargo designado vía Alta Dirección Pública, asumiendo roles similares al de un administrador municipal, con el fin de hacer más eficiente la gestión regional.

En relación a lo anterior, también se encuentra en trámite el Proyecto de Ley que busca la elección directa de Consejeros Regionales, a través de sufragio universal. Esta elección está contemplada en conjunto con la elección de Alcaldes y Concejales y el sistema propuesto corresponde a un modelo de representación proporcional, el mismo que se utiliza para la elección de concejales. Por tanto, podrán existir listas de candidatos y las listas podrán ser presentadas por uno o más partidos políticos - pactos electorales- y también podrán presentarse candidatos independientes fuera de los pactos³⁸. Además de aquello, contempla la elección, entre los consejeros electos, del Presidente del Consejo Regional, distinto al Intendente, terminando así con la trilogía de cargos que hoy posee esta figura. Si bien, este es un avance hacia la representación ciudadana en la administración regional, se puede correr el riesgo de crear una superposición de cargos entre el Presidente del Consejo Regional e Intendente, afectando la gobernanza regional³⁹.

En la escala local, durante este periodo se abordaron ajustes al régimen municipal. Aquí se restituyó la elección democrática de alcaldes y concejales en todos los municipios. Se estableció la corresponsabilidad central-local en los ámbitos de salud y educación, de lo cual da cuenta el Estatuto Docente y el de Atención Primaria. La magnitud de esto se refleja en que la educación municipal cubre alrededor del 45% de los estudiantes de educación básica y media y los consultorios de salud municipal atienden aproximadamente el 70% de la población (Arenas, 2009). La elección directa de los Alcaldes y Concejales entrega mayor representatividad ciudadana a los municipios e independencia desde el Gobierno Central, aunque la deuda pendiente es el traspaso de

³⁸ Fuente: <http://www.gob.cl/especiales/proyectos-de-ley-sobre-descentralizacion/> Consultado el día 6 de junio de 2012.

³⁹ En este ámbito, el cual el Proyecto de Ley no es lo suficientemente claro sobre las atribuciones de cada uno.

recursos financieros acorde con las responsabilidades que posee. Si bien, se han incrementado los recursos financieros dirigidos a las administraciones locales, en donde desde 1990 a 2006 estos aumentaron en un 200%, principalmente a través del Fondo Común Municipal (FCM), los recursos siguen siendo escasos y la desigualdad entre comunas no ha disminuido (Arenas, 2009)⁴⁰.

En síntesis, los procesos de descentralización generados desde 1990 a la fecha son iniciativas graduales y selectivas hacia las regiones y municipios mediante un estilo de descentralización esencialmente administrativo, con escasa participación ciudadana y con ausencia de movimientos políticos que provengan de las regiones (Montecinos, 2005). Además, se considera necesario otorgar mayores poderes a los gobiernos regionales para que actúen activamente en la discusión, planeamiento y coordinación de las políticas de desarrollo regional. Por su parte, los organismos y agencias nacionales deberían fortalecer su coordinación con el gobierno regional con el fin de asegurarles la capacidad efectiva de llevar adelante el planeamiento regional (Prats i Catalá, 2009).

4.2.3 Contexto económico y político

Chile inició desde 1973 un proceso de liberalización económica al igual que la mayor parte los países de Latinoamérica, la mayoría gobernando por regímenes autoritarios. De Mattos (2009) señala que, sin duda, el fracaso generalizado de los intentos por planificar centralizada y normativamente el desarrollo económico y social que habían alcanzado su apogeo en los años de la segunda post guerra, tanto en los países capitalistas como en aquellos que se propusieron hacerlo hacia un destino alternativo, estableció condiciones propicias para un retorno a las recetas del liberalismo económico. De esta forma, Chile se unió de manera agresiva a la desnacionalización de algunos mecanismos, arreglos institucionales y procesos heredados de la fase anterior

⁴⁰ Los recursos municipales, para el año 2009, representan el 13% del gasto del gobierno general (Arenas, 2009).

(Sassen, 2007). En efecto, durante las últimas décadas del siglo pasado, bajo los efectos entrelazados de un nuevo sistema tecnológico articulado en torno a las tecnologías de la información y las comunicaciones y de la aplicación de un nuevo enfoque de gobernanza basado en una generalizada liberalización económica, prácticamente en el mundo entero cobró impulso una dinámica económica substancialmente diferente a la que se había impuesto luego de la gran crisis de 1929 (De Mattos, 2009). Este cambio generó diversas transformaciones territoriales, traducidas principalmente en la importancia de las grandes aglomeraciones urbanas de los países.

En Chile este proceso se materializó en base a una privatización de varias empresas del Estado y una visión apostando a la política del traspaso de recursos desde la competencia de actores. Antes de 1973 el Estado chileno era muy grande, en donde el qué, cómo, y para quién producir estaba determinado en manera creciente por el Estado. Esta visión estaba en línea con la política adoptada por Chile y América Latina a partir de los 1930 y, sobre todo, después de 1950. Esto se traduce en iniciativas tales como la ya citada creación de la Corporación de Fomento en 1939, nacionalización de empresas (1970-1973), en donde se incluyen bancos y compañías de seguro. De esta forma, para 1973 el Estado llegó a poseer alrededor de 620 empresas, no obstante, las pérdidas de las mismas en 1973 alcanzaba a US\$500 millones de la época (Briones, 2009).

Este escenario configuró la entrada de un cambio radical en la economía chilena a partir la dictadura militar, basada en la apertura de los mercados, reduciendo las barreras comerciales de comercio exterior, privatizando empresas públicas y creando políticas de precios libres, entre otras medidas. Estas medidas fueron implementadas en la mayoría por la visión de la "Escuela de Chicago" y los "Chicago Boys", apodo para mencionar a los estudiantes chilenos que realizaron sus estudios de postgrado en economía en la Universidad de Chicago. Esta escuela estaba bajo la dirección de Milton Friedman, conocido como el padre del neoliberalismo económico moderno. Fue así como se insertaron en el país políticas económicas y sociales con una

marcada orientación a la apertura de los mercados y la participación de privados en la economía. De esta forma, Chile se convirtió en el primer país en Latinoamérica en adoptar estas medidas neo liberares. En la Figura 20 se aprecia un análisis comparado de los escenarios económicos pre y post 1973 en diversos ámbitos.

Figura 20: Reformas de la economía chilena en la década de 1970

Situación 1972 – 1973	Situación post 1973
Privatización	
El Estado controla más de 400 empresas y bancos.	En 1980, sólo 45 empresas (incluyendo un banco) pertenecen al sector público.
Precios	
Control generalizado de precios.	Precios libres (excluyendo salarios y tipo de cambio).
Régimen Comercial	
Tipo de cambio múltiple, existencia de prohibiciones y cuotas, tarifas elevadas (promedio 94% y 220% arancel máximo), depósito previos de importación (10.000%).	Tipo de cambio único, arancel parejo de 10% (excluyendo automóviles), sin barreras comerciales.
Régimen Fiscal	
Impuesto a la compraventa, elevado empleo público, elevado déficit fiscal.	Impuesto al Valor Agregado IVA (20%), reducción del empleo público, superávit público (1979 – 1981).
Mercado Interno de Capitales	
Control de la tasa de interés, estatización de la banca y control del crédito.	Tasa de interés libre, reprivatización de la banca y liberalización del mercado de capitales.
Cuenta de Capitales	
Total control del movimiento de capitales, gobierno principal deudor externo.	Gradual liberalización del movimiento de capitales, sector privado principal deudor externo.
Régimen Laboral	
Sindicatos poderosos con gran poder de negociación, ley de inamovilidad, reajustes salariales obligatorios, altos costos laborales no salariales (40% de los salarios).	Atomización sindical con nulo poder de negociación, facilidad de despido, drástica reducción del salario real, bajos costos laborales no salariales (3% de los salarios).

Fuente: Briones, 2009

Uno de los principales objetivos de la visión neoliberal fue la búsqueda por la eficiencia en el uso de los recursos, buscando el óptimo en la economía a través de la interrelación de los actores que conforman cada sector con los menores obstáculos y barreras posibles. Es concepción económica y social, no obstante, no se hace cargo de las posibles fallas de mercado que se puedan

producir y que en la práctica se traducen en desigualdades sociales, lo cual puede repercutir también en desigualdades territoriales.

Esta visión configuró durante el régimen de Pinochet la mayor parte de las políticas públicas diseñadas en la época. El caso de la inversión pública y los procesos de regionalización no fueron la excepción, en donde se crea un *sistema centralizado de descentralización* de recursos para financiar los proyectos de inversión regional y local. Estas políticas se materializaron principalmente en la creación del Sistema Nacional de Inversiones y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Es así como, a pesar de los aumentos de recursos destinados a través de estas fuentes de financiamiento, los gobiernos subnacionales y sus proyectos de inversión no guardan relación necesariamente con las atribuciones, funciones y responsabilidades con las que cuentan (Horst, 2009).

5. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

A través de un análisis cuantitativo de la inversión vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, de las comunas que conforman la Región Metropolitana de Santiago se espera dilucidar cuáles son los patrones que configuran la asignación de recursos de inversión regional. Específicamente, se busca realizar una comparación de variables de diversa índole –composición política, localización, calidad de vida, entre otras- con el fin de determinar cuál de estos criterios han configurado la descentralización fiscal a través del FNDR durante un periodo determinado de tiempo. El caso de análisis serán los proyectos presentados por los 52 municipios que conforman el Región Metropolitana de Santiago entre 1997 y 2008, el cual constituye tres periodos de elección directa de Alcaldes y Concejales, como también de elección indirecta de Consejeros Regionales. Se elige la Región Metropolitana de Santiago, RMS, como caso de análisis al entregar una muestra significativa de datos debido a su tamaño, nivel de inversión y cantidad de municipios que la conforman. Sin embargo, se advierte que los resultados no son necesariamente generalizables a otras regiones debido a la diferencia de

tamaño que existe entre la RMS y las otras regiones y su condición de centro neurálgico del país.

5.1 Hipótesis de trabajo

La hipótesis de esta investigación corresponde a que *los criterios de asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional responden mayoritariamente a criterios políticos y no necesariamente a criterios socioeconómicos y/o territoriales*. Estos criterios políticos se encuentran plasmados en la configuración, según partidos políticos, que conforman el Consejo Regional de la Región Metropolitana y la distribución de la inversión pública por comuna conforme el partido del alcalde de turno que le gobierna.

5.2 Objetivos

El objetivo general de esta investigación es *realizar un análisis comparado de variables que permitan entregar una radiografía sobre la evolución del proceso de descentralización fiscal a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la magnitud de incidencia de los patrones que están vinculados al proceso de asignación de recursos*.

Desde lo anterior, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar cómo la institucionalidad actual determina la inversión pública en las comunas de la Región Metropolitana de Santiago.
2. Determinar la correlación entre la inversión comunal y la composición política de los municipios.
3. Establecer comparaciones con variables territoriales con el fin de cuantificar la evolución de la inversión pública regional.

5.3 Preguntas de investigación

Según lo anterior, las preguntas de investigación quedan sintetizadas en:

1. ¿Existe realmente descentralización fiscal a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional?
2. ¿Cuáles son los mecanismos de decisión y asignación de inversión que finalmente priman en los procesos de decisión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional?
3. ¿Qué correlación existe entre la representatividad política de los partidos y/o conglomerados políticos que conforman el Consejo Regional de la Región Metropolitana y la distribución de la inversión pública por comuna conforme el partido del alcalde que le gobierna?
4. ¿Existe algún patrón de decisión político-técnico que contemple consideraciones territoriales y cuáles son las implicancias en las decisiones de inversión pública en el ámbito del desarrollo urbano?

5.4 Caso de estudio

La Región Metropolitana de Santiago, RMS, es el centro neurálgico del país. Es una región que ocupa el 2% del territorio nacional, donde reside una población de 6,1 millones de habitantes lo que representa el 40,1% del total de población que vive en el país y en donde prácticamente el 95% es población urbana (Orellana, 2009). Tal como se señaló anteriormente, esta concentración no es sólo demográfica, sino también económica concentrando en la RMS alrededor del 48% del PIB total del país. La RMS está compuesta por 18 comunas rurales⁴¹ y 34 urbanas⁴², conformando estas últimas el Área Metropolitana de Santiago o "Gran Santiago"⁴³. Esta subdivisión no es formal, pero en la práctica se utiliza para denominar al centro neurálgico de la capital. Además es

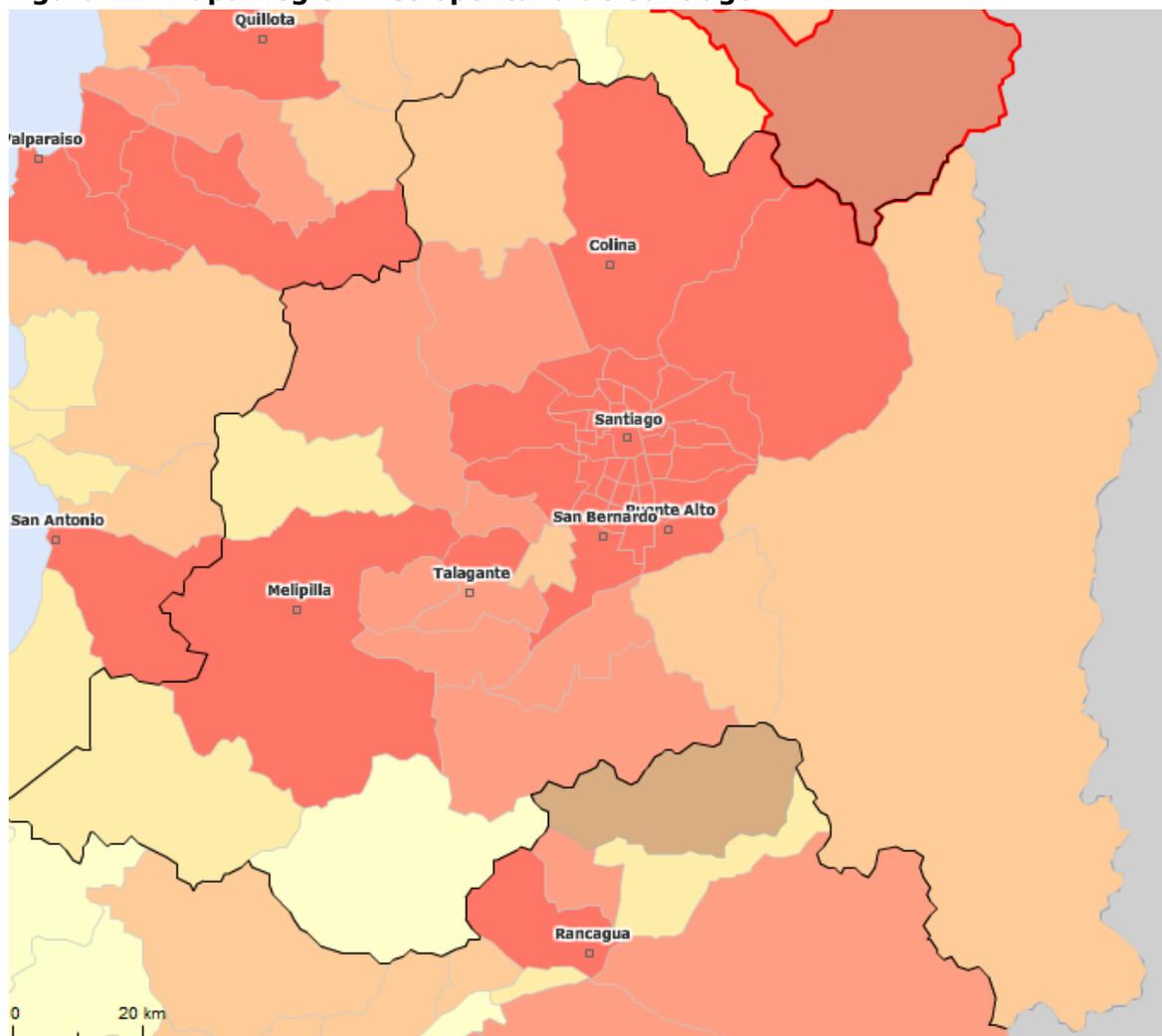
⁴¹ María Pinto, Pirque, Til Til, El Monte, Talagante, Peñaflo, Padre Hurtado, Melipilla, Colina, Paine, San Pedro, Alhué, San José de Maipo, Isla de Maipo, Lampa, Curacaví, Buin y Calera de Tango.

⁴² Agrupa las 32 comunas de la Provincia de Santiago más Puente Alto y San Bernardo, debido a su alto índice de población urbana.

⁴³ En esta investigación se llamara indistintamente al área de estudio como Gran Santiago o Área Metropolitana de Santiago.

usada para realizar diversos estudios que intentan obtener una muestra representativa del país, tales como la medición del IPC del INE y del nivel de desempleo en la encuesta de la Universidad de Chile.

Figura 21. Mapa Región Metropolitana de Santiago



Fuente: Observatorio Urbano MINVU

Estudios señalan que Santiago ha superado su punto crítico de crecimiento eficiente, en donde, en vez de avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones públicas han estado dirigidas exactamente en el sentido inverso (von Baer 2009). Ejemplo de estas decisiones son una mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital, ampliación en 145,7% del área urbana del

Gran Santiago, concentración en Santiago del 66,7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario, entre otros (von Baer, 2009).

Es importante analizar cómo ha sido la evolución de la RMS en los últimos años y cuál ha sido la influencia de la inversión desde los gobiernos locales a través de proyectos de inversión de carácter regional vía FNDR en el desarrollo urbano y economía de la región. En efecto, se elige el análisis de datos al interior de una región y no entre regiones basándose en lo establecido por Veltz (1999)⁴⁴ en donde señala que las metrópolis tienden a parecerse a escala global y a fragmentarse a escala pequeña.

Analizando los trabajos de Ducci y González (2006), Petterman (2006) y Poduje, (2006), podemos ver cómo ha sido el desarrollo urbano de la región, apreciando datos empíricos de esta evolución, en especial referidos a la expansión de la ciudad entre los años 1953 y 2004, periodo que coincide con los inicios de esfuerzos por una mayor descentralización político y administrativa del país.

En 1953, se produce la primera aparición en políticas públicas del concepto de límite urbano intercomunal. Sin bien, en 1931 se dictó la primera Ley General de Urbanismo y Construcción, este fue un caso puntual debido al terremoto de Talca. En dicho año se traslada la planificación de las áreas metropolitanas desde las municipalidades al Gobierno Central. Es así como el Ministerio de Obras Públicas se convierte en el encargado de planificar y definir el límite intercomunal, a través de un decreto supremo modificando automáticamente los planos reguladores comunales. No obstante, si bien esta política empezó en 1953, en la práctica sólo en 1960 se crea el primer plan intercomunal de Santiago, dividiendo a la región en tres áreas; urbana, sub - urbana y rural. Se buscaba que la imposición de un límite urbano ayudara a controlar la expansión la ciudad, sin embargo, entre 1960 y 1975 la ciudad de igual forma transgredió el límite urbano, sobre todo debido a proyectos de vivienda social. Entre 1975 y 1979 se implementan políticas para frenar dicho crecimiento por expansión y a la vez densificar la ciudad, a través del Decreto Supremo 193

⁴⁴ Citado en Orellana (2009).

del MINVU, el cual da como resultado de este proceso un Santiago que siguió expandiéndose, pero a menor escala de lo que lo venía haciendo.

En 1979, MINVU volvió a modificar el plan intercomunal, en donde además normar un área urbana se diseñó un área denominada "de expansión urbana". Si bien, en el papel existían restricciones para su uso, en la práctica primaron las reglas de mercado de oferta y demanda, en especial en los sectores de altos ingresos, quienes empezaron a trasladarse a la periferia de la ciudad en busca de mayor espacio a un menor costo, expandiendo la ciudad esta vez hacia su cono oriente (Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea). Estas políticas se mantuvieron incluso una vez recuperada la democracia en 1990, donde el 40,8% de la superficie de expansión entre 1991 y 2000 fue para uso residencial y el 22,7% para uso industrial. El restante 13,5% fue utilizado para uso agrícola. Sólo un 0,2% de la superficie que se expandió fue utilizada en áreas verdes (Ducci y González, 2006).

Ahora bien, con respecto a la influencia de los municipios en este desarrollo de la región, hay autores que señalan que no más del 8% de la economía de la ciudad es generado a partir de actuaciones de la administración municipal⁴⁵. Además, existe una gran desigualdad entre los municipios que la conforman, en donde los municipios donde se localiza las familias de más altos ingresos – Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea – concentran los beneficios del desarrollo, expresado en aspectos tales como; equipamiento urbano de excelencia, mayor disposición de áreas verdes y una provisión de servicios propios de una ciudad global (Orellana, 2009). De esta forma se configuran dos tipos de territorios en una misma ciudad; pocos con un alto estándar de vida y muchos con inmensas problemáticas sociales.

Con respecto al desarrollo político que ha guiado la evolución de la Región Metropolitana, éste ha estado marcado por una profunda inestabilidad de los intendentes regionales desde la promulgación de la LOCGAR, tal como se presentó en apartados anteriores. En relación a los municipios, desde 1992 se inicia la elección directa de Alcaldes y Concejales por periodos de cuatro años

⁴⁵ Cantelles i Portella (2006), citado por Orellana (2009).

con posibilidad de reelección directa e indefinida de periodos⁴⁶⁴⁷. Este proceso introdujo autonomía por parte de la administración local al Gobierno Central, otorgando a su vez mayor inclusión de nuevos liderazgos y mayor democracia en sistema político. En la Figura 22 se puede apreciar la evolución de las alcaldías desde 1992 a la fecha según partido político, lo cual demuestra la alternancia de poder en gran parte de las comunas de la región. Es importante mencionar que para el primer periodo algunos alcaldes gobernaron por dos años, debido a que en las elecciones de 1992 se escogió de manera indirecta a los ediles: los concejales electos fueron los encargados de escoger al alcalde y en caso de empate se dividió el periodo⁴⁸.

Sin embargo, también se puede apreciar casos de comunas que han mantenido su alcalde en casi todos los periodos democráticos de manera consecutiva. Casos como Sadi Melo (El Bosque), Antonio Garrido (Independencia), Claudio Arriagada (La Granja), Jaime Pavez (La Pintana), Sergio Puyol (Macul), Johnny Carrasco (Pudahuel), Cristián Labbé (Providencia), Pedro Sabat (Ñuñoa), Alejandro Almendares (Cerrillos) o Yoonitt Sepulveda (Alhué), representan una nueva estructura democrática local, en donde la figura de una persona puede mantenerse en el tiempo a pesar de existir una alta competencia entre los territorios y dentro de los mismos pactos políticos.

Desde aquí se busca determinar cómo la inversión pública regional, vía FNDR, se encuentra relacionada con esta configuración política de los municipios de la Región Metropolitana de Santiago. En efecto, se espera encontrar cuáles son los patrones que influyen en las decisiones de asignación de los recursos a los municipios y cómo han sido consideradas las variables que afectan el desarrollo territorial que la región ha evidenciado en los últimos años.

⁴⁶ En un comienzo las elecciones de alcaldes y concejales estaban unidas, resultando electo alcalde el candidato con más votos. Luego, desde 2008, se separaron en elecciones distintas, en donde la segunda mayoría en la elección de alcaldes no obtiene ningún cargo.

⁴⁷ La votación de concejales no es simple, sino que se encuentra configurada por un sistema matemático en donde importa el pacto en el cual está el candidato. Este sistema fue creado por Victor D'Hont, de distribuir de manera proporcional los cupos.

⁴⁸ Fuente: El Mercurio Edición Domingo 7 de octubre de 2012 Pagina D17.

Figura 22: Evolución política Alcaldes RMS 1992 – 2012

Comuna	1992 - 1996	1996 - 2000	2000 - 2004	2004 - 2008	2008 - 2012
Alhué	PPD	IND	IND	IND	IND
Barnechea	DC - RN	RN	RN	RN	RN
Buín	ILD - PPD	PPD	PPD	PPD	UDI
Calera de Tango	DC - UCC	ILDUD	ILE	ILC	ILC
Cerrillos	DC	RN	RN	RN	RN
Cerro Navia	DC	PPD	PPD	PPD	RN
Colina	PS	PS	UDI	UDI	UDI
Conchalí	PPD	PPD	UDI	PPD	RN
Curacaví	DC	DC	DC	UDI	UDI
El Bosque	PS	PS	PS	PS	PS
El Monte	PRSD	RN	PS	PS	RN
Estación Central	DC	DC	UDI	UDI	UDI
Huechuraba	PPD	PPD	UDI	UDI	IND
Independencia	PPD	RN	RN	RN	RN
Isla de Maipo	ILD	DC	DC	DC	DC
La Cisterna	DC - DC	DC	UDI	PPD	PPD
La Florida	DC	DC	UDI	UDI	PS
La Granja	DC	DC	DC	DC	DC
La Pintana	PPD	PPD	PPD	PPD	PPD
La Reina	DC - RN	DC	DC	ILB	RN
Lampa	DC	DC	DC	DC	RN
Las Condes	UDI	UDI	UDI	UDI	UDI
Lo Espejo	PPD	DC	DC	DC	DC
Lo Prado	DC	DC	PPD	PPD	PPD
Macul	DC	DC	DC	DC	DC
Maipú	DC	DC	UDI	DC	DC
María Pinto	DC	ILDUD	ILC	UDI	ILE
Melipilla	DC - PRSD	ILDUD	UDI	UDI	PPD
Nuñoa	DC - AHV	RN	RN	RN	RN
Padre Hurtado	-	PS	PS	PS	RN
Paine	PPD - UDI	ILDUD	UDI	DC	RN
P. Aguirre Cerda	DC	PPD	PPD	PPD	PC
Peñaflor	DC	DC	UDI	UDI	UDI
Peñalolén	DC	ILDRN	ILC	DC	DC
Pirque	RN	RN	RN	PPD	ILE
Providencia	ILD	ILDUD	ILC	UDI	UDI
Pudahuel	PS	PS	PS	PS	PS
Puente Alto	DC	PS	RN	RN	RN
Quilicura	DC	DC	DC	DC	IND
Quinta Normal	DC	RN	RN	DC	DC
Recoleta	DC	DC	UDI	UDI	UDI
Renca	PPD	PPD	UDI	UDI	UDI
San Bernardo	PRSD	PRSD	UDI	DC	UDI
San Joaquín	PPD	PPD	PPD	PPD	PPD
San José de Maipo	PS	PS	RN	PS	RN
San Miguel	DC	DC	UDI	PS	PS
San Pedro	DC	DC	DC	IND	DC
San Ramón	DC	DC	DC	DC	DC
Santiago	DC	DC	UDI	ILB	UDI
Talagante	PPD	ILDUD	UDI	PS	ILC
Tiltil	PRSD	PRSD	RN	PC	PC
Vitacura	RN	RN	RN	RN	RN

Fuente: Elaboración propia en base a datos SERVEL.

6. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS

A partir del caso de estudio presentado se examinará en una primera instancia los datos para las 52 comunas que conforman la Región Metropolitana de Santiago –incluyendo las rurales– de manera agregada con el fin de entregar una radiografía general de la inversión pública regional durante el periodo considerado 1997 - 2008⁴⁹. El procesamiento agregado de datos contempla los siguientes análisis:

- Inversión subclasificada por ámbitos de actuación recomendada favorablemente vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional
- Composición política de Alcaldes.
- Composición política de Consejeros Regionales.
- Proyección demográfica y análisis de la inversión per cápita.
- Análisis agregado comparado.

En una segunda etapa se relacionará la inversión regional de manera desagregada según distintas tipologías de las comunas, con el fin de poder dilucidar la evolución de distintas variables que complementen los resultados encontrados en el primer análisis. Las subclasificaciones son las siguientes:

- Comunas en las cuales se ha mantenido el mismo alcalde.
- Comunas rurales.
- Comunas del Gran Santiago según Índice de Calidad de Vida Urbana.
- Comunas del Gran Santiago según localización: centrales, pericentrales y periféricas.

6.1 Fuentes de información y ámbitos de actuación

En cuanto a la metodología, se realizó un análisis de información cuantitativa de fuentes secundarias. Las fuentes de datos que se analizaron están referidas a un período comprendido entre el año 1997 hasta el año 2008, abarcando con

⁴⁹ Si bien gran el periodo municipal comenzó en diciembre de 1996, para efectos prácticos de investigación sólo se toman en cuenta los proyectos presentados desde enero de 1997.

ello tres períodos de gobierno de Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales.

Las fuentes de información fueron⁵⁰:

1. Inversión vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.
2. Resultados Electorales Elecciones Municipales 1996-2000-2004. Fuente: Servicio Electoral de Chile.
3. Resultados Electorales Elecciones Consejeros Regionales de la Región Metropolitana de Santiago 1996 - 2000 - 2004. Fuente: Gobierno Regional de Santiago.
4. Proyección demográfica por comuna. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.
5. Indicador de Calidad de Vida Urbana 2011. Fuente: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile⁵¹.

En primer lugar, se procesaron los datos de inversión de FNDR ajustándolos por precios al año 2008 según datos Banco Central, en donde se calculó la inflación promedio entre 1997 y 2008 en un 3,8%.

Segundo, se filtró la base de datos de proyectos ingresados al Sistema Nacional de Inversión para todas las comunas de la Región Metropolitana de Santiago según su indicador de evaluación, en donde se mantuvo sólo a los proyectos con indicador RS (recomendado sin observaciones y/o recomendado favorablemente). Posteriormente se clasificó a todos las iniciativas de inversión según ámbitos de actuación, lo cual permitió poder agrupar y relacionar variables similares con otros estudios. Se establecieron ámbitos de actuación a partir de una adaptación de Orellana (2009)⁵². Los ámbitos de actuación de los proyectos se exponen a continuación.

⁵⁰ Gran parte de los datos fueron solicitados a cada organismo vía Ley de Transparencia.

⁵¹ Solo disponible para comunas del Área Metropolitana de Santiago.

⁵² Orellana (2009): Metodología desarrollada en la tesis doctoral con el fin de establecer cómo la orientación de la gestión municipal puede influir en la gobernabilidad metropolitana, particularmente de aquellos municipios donde la población residente tiene un perfil socioeconómico superior.

Figura 23: Ámbitos de actuación inversión municipal a través de FNDR.

Ámbito de Actuación	Descripción
Educación	Construcción, modernización y/o reposición de infraestructura y activos educacionales.
Vivienda	Construcción de obras de urbanización tales como villorrios, poblaciones, loteos, etc.
Salud	Construcción, modernización y/o reposición de infraestructura y activos para el desarrollo de la salud.
Servicios Sociales	Programas y proyectos efectuados desde el municipio cuyo propósito sea la mejora de las prestaciones de bienestar social tanto en cobertura como en calidad de los servicios que se otorga. Se incluyen en esta categoría la construcción y/o remodelación de dependencias municipales y adquisición de activos. Se excluye la construcción de centros culturales, comunitarios, de adulto mayor, deportivos y de desarrollo económico, todos clasificados de forma independiente más adelante.
Planeamiento	Revisión o aplicación de planes, instrumentos o normas relativas al ordenamiento territorial y urbano a escala local o de escala superior que afecta el territorio de competencias.
Medio Ambiente	Infraestructura, programas o iniciativas orientadas a mejorar el entorno natural y educar a la población sobre la necesidad de proteger el medio ambiente. Se incluye en esta clasificación la construcción de alcantarillados y casetas sanitarias.
Residuos	Inversión en activos fijos o programas destinados a mejorar el sistema de recolección de basuras y tratamientos de los mismos.
Iniciativas económicas y productivas	Iniciativas variadas que tengan efectos positivos sobre el sector empresarial residente, para aumentar su competitividad y para atraer capitales, así como aumentar la demanda local de empleo. Se incluye en esta categoría centros de desarrollo económico.
Espacio Público y Mobiliario Urbano	Inversiones en activo fijo destinadas a remodelar o habilitar nuevos espacios públicos para actividades de descanso, recreativas o deportivas de libre acceso. Se incluye instalación y/o mejoramiento de sistema eléctrico comunal.
Transporte, Vialidad y Tránsito	Inversión o mejoras en la infraestructura vial de fuera del radio peri-urbano y de interconexión metropolitana. Se incluye mejoramientos y habilitación de avenidas y calles.
Servicios a Colectivos	Aportes en recursos económicos (o prestaciones de otro tipo) del municipio para la realización de actividades de otras instituciones del sector público como también a colectivos de la sociedad civil registrados jurídicamente, no necesariamente residentes u operen dentro de los límites territoriales del municipio. Se incluye en esta categoría a inversiones para bomberos, carabineros, gobernaciones, seremías, organizaciones no gubernamentales, etc.
Turismo	Acciones que tengan como propósito el desarrollo y competitividad de la oferta turística local para la captación de visitantes y generación en el área de servicios.
Cultura	Iniciativas tendientes a fortalecer y relevar en importancia el patrimonio cultural, sea arquitectónico o artístico del municipio o del territorio de identidad de su población mayoritaria. También se incluyen actividades artísticas con representaciones no residentes, tanto para iniciativas que se realicen dentro o fuera del municipio y la construcción de centros culturales, bibliotecas y/o casas de la cultura municipales.
Deporte	Proyectos y programas que fomenten el deporte en la ciudadanía, tales como la construcción de gimnasios municipales, multi canchas, etc. Se excluye el mobiliario deportivo de espacios públicos, incluido en la categoría Espacio Público y Mobiliario Urbano.
Sociedad Civil	Iniciativas que tengan por objeto potenciar las formas de organización de carácter local (mayoritariamente identificadas como del poder formal), excluyendo aquellas directamente adscritas al poder formal. Se incluye la construcción de centros comunitarios, de adulto mayor y sedes sociales.

Fuente: Adaptado de Orellana (2009).

6.2 Análisis agregado de datos

6.2.1 Inversión subclasificada por ámbitos de actuación recomendada favorablemente vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional

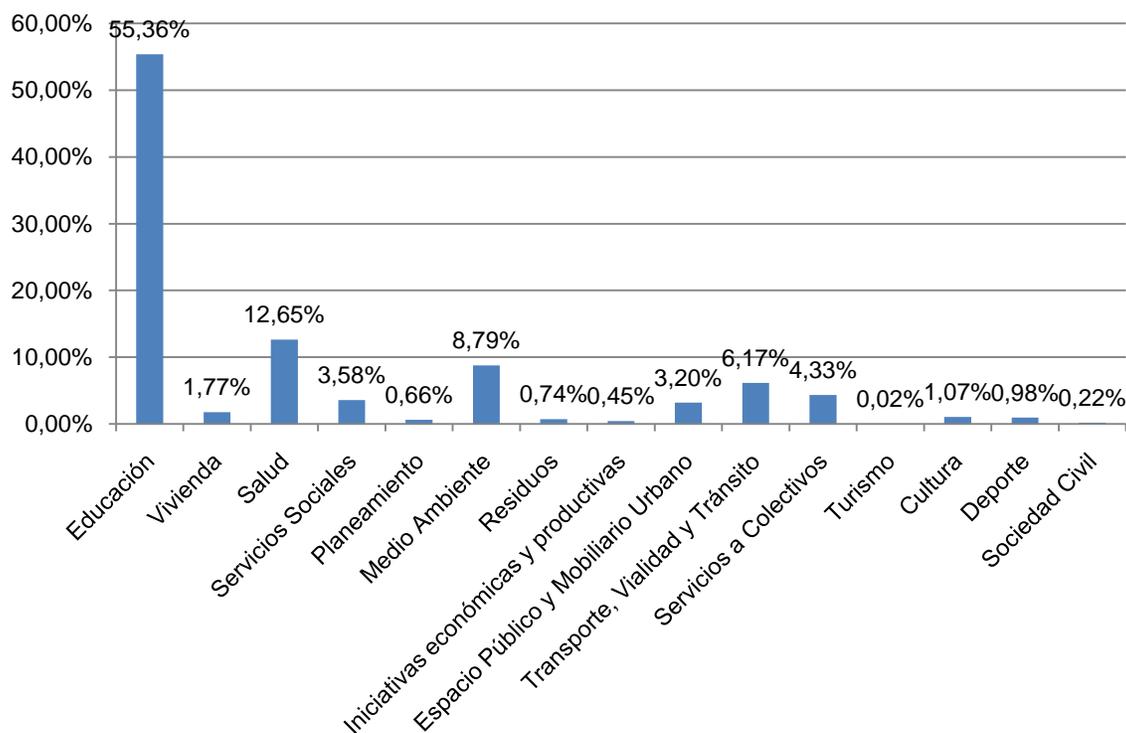
De esta primera clasificación se obtuvo que para el periodo entre 1997 y 2008 la mayor inversión en las 52 comunas que conforman la Región Metropolitana de Santiago fue en el ámbito de la educación, principalmente en proyectos de reparación y/o modernización de escuelas y colegios municipales. Los datos señalan que el 55,36% del total de recursos invertidos, ajustados a precios del año 2008, vía FNDR en 12 años fueron utilizados en este ámbito⁵³. Esta primera evidencia permite ver cómo los municipios han tenido que destinar recursos en un alto porcentaje a un solo ámbito, el cual fue traspasado desde la administración central a la administración local, pero sin la respectiva asignación de recursos desde el propio Ministerio de Educación.

En otras palabras, los municipios se ven obligados a hacer frente a las grandes necesidades que requieren los establecimientos educacionales públicos a través de fondos destinados al desarrollo regional en desmedro de otros ámbitos tales como espacio público, iniciativas económicas, entre otras. Es así como las ventajas que puede ofrecer la descentralización no se están aprovechando para lograr un gasto más eficiente de los recursos. Es de suma importancia tomar en cuenta la diversidad y limitaciones de cada administración comunal, ya que muchos municipios no tienen los recursos ni la plataforma para hacer frente a estas exigencias traspasadas desde el Gobierno Central, ocupando así recursos de manera desigual sin ser destinados de manera proporcional entre diversos ámbitos⁵⁴.

⁵³ A precios ajustados al año 2008 esta cifra asciende a \$ 553.111.083.000.

⁵⁴ Si es el gobierno central quien entrega en todo el país y en forma uniforme estos bienes y servicios locales, sin considerar las diferencias entre las comunidades, no se logrará una eficiente asignación de recursos ya que no se ajustará a las necesidades y demandas de los distintos territorios (Horst, 2009).

Figura 24: Porcentaje asignación FNDR 1997 – 2008 RMS por ámbito de actuación.



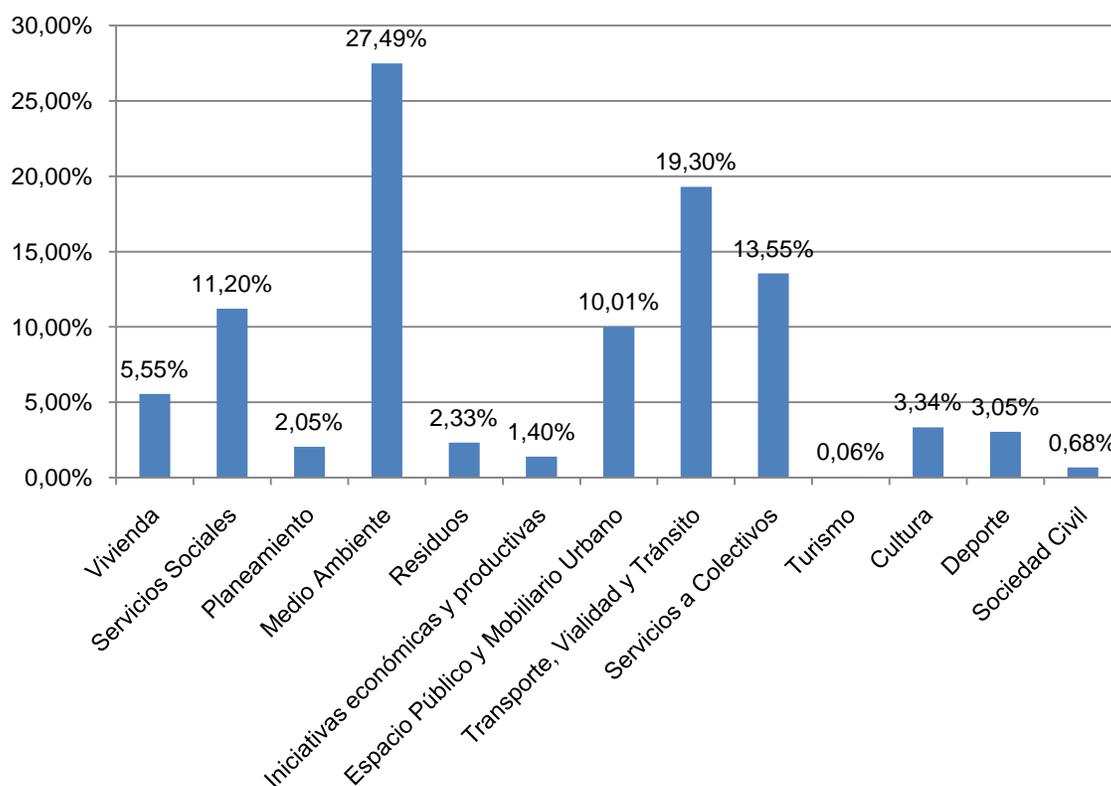
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Desarrollo Social.

Tampoco resulta extraño ver como la salud es el segundo ámbito de actuación con mayores recursos asignados. En los datos se aprecia cómo los municipios deben destinar recursos principalmente para reparaciones de consultorios locales sin aportes constantes ni directos del Ministerio de Salud. En un tercer lugar se encuentra la inversión en medio ambiente, traducida en la construcción de redes de alcantarillado, casetas sanitarias y colectores de aguas lluvias.

Sin lugar a duda la diferencia de los niveles de inversión que existe entre el ámbito de educación y salud en comparación a otros distorsiona los resultados. De esta forma, al controlar el análisis sin considerar los ámbitos de educación y salud se puede apreciar una mejor comparación entre cuáles son los ámbitos que son recomendados favorablemente para ser financiados vía FNDR. Interesante resulta ver cómo sólo el 1.00% de los recursos de inversión de una muestra que arroja un total de \$ 319.526.768.- (en miles de pesos ajustados

al año 2008) durante 12 años son invertidos en iniciativas económicas y productivas tales como la construcción de centros de desarrollo económico local y/o proyectos para aumentar la competitividad de empresas y emprendedores locales. Del mismo modo, se puede apreciar que sólo el 2,40% son invertidos en proyectos del ámbito de cultura como construcción y/o reparación de centros culturales, bibliotecas y/o casas de la cultura municipales y sólo el 2,19% en proyectos de deportes como por ejemplo la construcción de gimnasios municipales, multi canchas, etc. Más preocupante es ver que el 0,49% de la inversión se traduce en construcciones de centros comunitarios, sedes de juntas de vecinos y/o espacios de encuentro para la sociedad civil.

Figura 25: Porcentaje asignación FNDR 1997 - 2008 RMS por ámbito de actuación sin considerar inversión en educación y salud.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta primera radiografía nos entrega señales sobre cuáles son las materias que se han privilegiado financiar con recursos que tienen por fin fortalecer y

potenciar el desarrollo regional. Estos resultados por si solos no entregan información sobre la eficiencia ni criterios utilizados para recomendar favorablemente cada proyecto presentado, sino más bien entrega una imagen resumen de cómo se ha configurado la inversión pública regional durante tres periodos correlativos. Se puede apreciar que más que materializar proyectos de desarrollo integral de diversos ámbitos de actuación, los recursos han sido destinados principalmente para mitigar problemas estructurales de la ciudad tales como inversión o mejoras en la infraestructura vial como mejoramientos y habilitación de avenidas y calles (19,30%), o bien la construcción de alcantarillados y casetas sanitarias (27,49%)⁵⁵. De esta forma, se dejan en segundo plano aspectos fundamentales para un desarrollo social y territorial integral como lo es la inversión en espacio público y mobiliario urbano o en estrategias de desarrollo local como el turismo.

6.2.2 Composición política de Alcaldes

Tal como se menciona en apartados anteriores, desde 1992 en Chile se eligen por sufragio universal a los alcaldes y concejales de las comunas. Este escenario constituye uno de los principales avances en materia de descentralización política que ha vivido el país, proporcionando democracia representativa a nivel local, sin embargo, ésta no ha venido acompañada de una descentralización fiscal proporcional. De esta forma, se crean nuevas configuraciones políticas a nivel municipal distintas al ejecutivo central de turno, constituyendo nuevas formas de relacionarse y de generar acuerdo entre los distintos pactos políticos.

Es así como resulta interesante analizar cómo ha sido la composición política de los alcaldes durante tres periodos consecutivos y cómo está o no relacionada con los criterios de inversión regional. En primer lugar, desde el portal del Servicio Electoral⁵⁶, se obtuvo la nómina de los alcaldes electos para cada elección y su respectiva militancia en partidos y/o conglomerados

⁵⁵ Estos proyectos están incluido dentro del ámbito *medioambiente*.

⁵⁶ www.servel.cl

políticos. En este análisis se obtuvieron los resultados presentes en la Figura 26, donde se aprecia la cantidad y la proporción con respecto del total de los alcaldes de manera agregada según partido político. Por ejemplo, se ve como la principal variación se encuentra en los alcaldes pertenecientes a la Democracia Cristiana (DC) entre el periodo 1997 - 2000 al periodo siguiente, pasando de tener 19 alcaldes a 10 respectivamente. En la vereda contraria se puede encontrar el aumento de alcaldes militantes UDI para el periodo 2001 - 2005.

Figura 26: Número y porcentaje de Alcaldes electos por periodo y partido político⁵⁷.

	1997 - 2001 ⁵⁸		2001 - 2005		2005 - 2008	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
DC	19	37%	10	19%	12	23%
PPD	8	15%	6	12%	9	17%
PS	6	12%	4	8%	7	13%
PRSD	2	4%	0	0%	0	0%
UDI	1	2%	17	33%	12	23%
RN	8	15%	10	19%	6	12%
PC	0	0%	0	0%	1	2%
PH	0	0%	0	0%	0	0%
INDEPENDIENTES	1	2%	1	2%	2	4%
IND - CONCERTACIÓN	0	0%	1	2%	1	2%
IND - ALIANZA	7	13%	3	6%	2	4%
TOTAL	52	100%	52	100%	52	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos SERVEL.

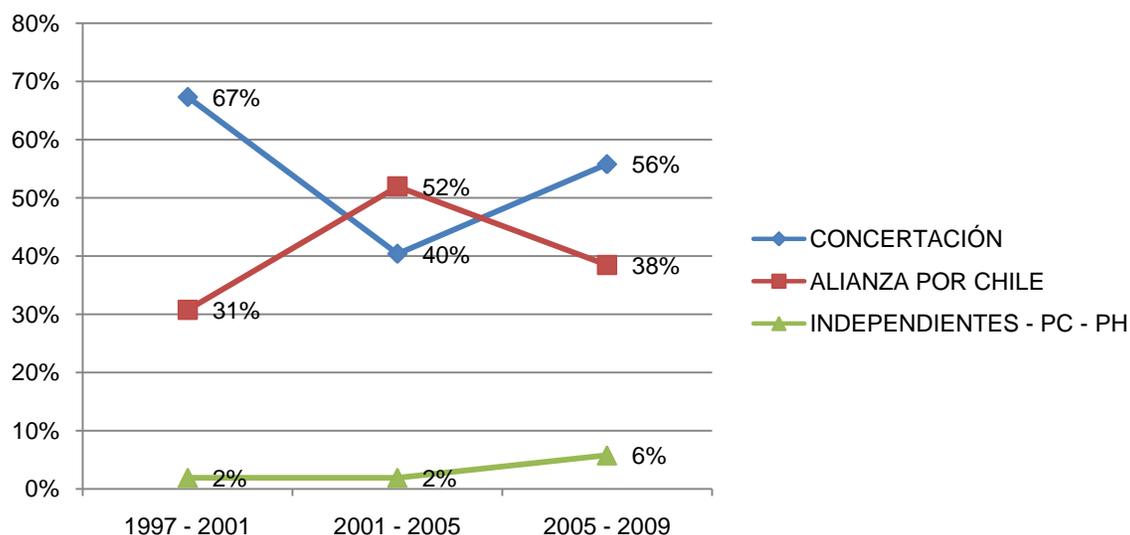
Al reunir los partidos en los principales conglomerados políticos Concertación, Alianza por Chile y en una misma clasificación el resto de las alcaldías compuestas por independientes y militantes de los partidos Comunista y Humanista, se aprecia cómo ha sido la variancia de manera agregada entre un periodo y otro⁵⁹:

⁵⁷ Siglas: DC – Democracia Cristiana, PPD – Partido por la Democracia, PS – Partido Socialista, PRSD – Partido Radical Social Demócrata, UDI – Unión Demócrata Independiente, RN – Renovación Nacional, PC – Partido Comunista, PH – Partido Humanista.

⁵⁸ Para el periodo 1997 - 2001 hubo 6 alcaldes electos independientes pro UDI

⁵⁹ Este análisis se repetirá para todas las variables.

Figura 27: Evolución cantidad de Alcaldes por conglomerados políticos⁶⁰.



Fuente: Elaboración propia en base a datos SERVEL

Resulta interesante ver cómo ha existido una gran variación en la composición política de los alcaldes teniendo en el periodo 1997 - 2001 una diferencia sustancial a favor de los alcaldes del pacto Concertación. En cada elección el escenario político ha cambiado y ha permitido incorporar mayor democracia a las administraciones locales permitiendo la alternancia en el poder en la mayoría de los municipios. Incluso el aumento de alcaldes fuera de los dos grandes pactos constituye un avance hacia una mayor participación de actores, sin duda gracias a la posibilidad de elección de autoridades vía sufragio universal vinculante.

6.2.3 Composición política de Consejeros Regionales

El panorama electoral cambia al analizar la evolución política de los consejeros regionales para el mismo periodo en cuestión. Recordemos que éstos son electos de manera indirecta, a través de los concejales electos en cada elección municipal sin una validación ciudadana acorde con la responsabilidad y atribuciones del cargo. Los datos fueron obtenidos desde el Gobierno Regional de Santiago, a través de la Ley de Transparencia.

⁶⁰ Se incluyen los independientes pro Concertación o Alianza por Chile en cada conglomerado.

Un primer hallazgo que diferencia de inmediato a la elección de alcaldes es la nula participación de independientes o militantes fuera de los grandes bloques políticos en los Consejos Regionales en todos los periodos analizados. Este hecho entrega señales de la influencia política que existe en quienes postulan y son electos en dichos cargos, ya que en la práctica es muy difícil tener los votos necesarios de los concejales municipales si es que no se forma parte de los principales conglomerados.

Además, se aprecia que la variación entre la composición política de cada Consejo Regional es mínima entre una elección y otra lo que da luces de que estos cargos son determinados entre los grandes bloques políticos ex - ante de cada elección a través de acuerdos políticos, sin influir las competencias personales de cada autoridad regional que postula al cargo ni mucho menos la representación ciudadana que posea.

Figura 28: Número y porcentaje de Consejero Regionales electos por periodo y partido político.

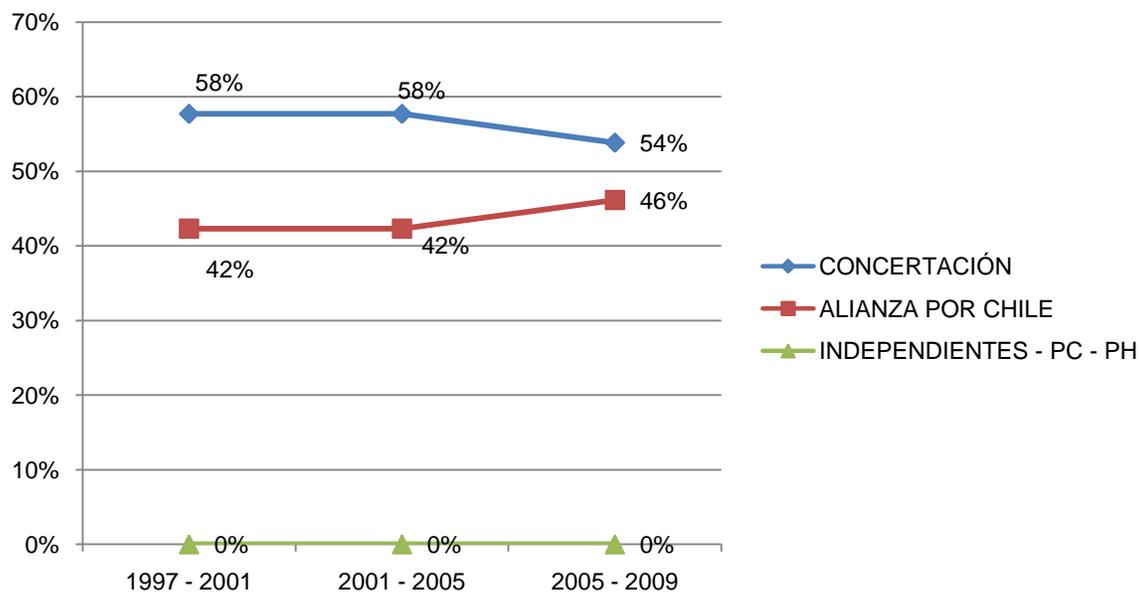
	1997 - 2001		2001 - 2005		2005 - 2009	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
DC	8	31%	8	31%	8	31%
PPD	2	8%	4	15%	3	12%
PS	3	12%	3	12%	3	12%
PRSD	2	8%	0	0%	0	0%
UDI	6	23%	6	23%	6	23%
RN	5	19%	5	19%	6	23%
PC	0	0%	0	0%	0	0%
PH	0	0%	0	0%	0	0%
INDEPENDIENTES	0	0%	0	0%	0	0%
IND - CONCERTACIÓN	0	0%	0	0%	0	0%
IND - ALIANZA	0	0%	0	0%	0	0%
TOTAL	26	100%	26	100%	26	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos GORE Santiago.

Si se analiza por conglomerados políticos Concertación y Alianza por Chile, la variación es casi nula, en donde no se aprecian diferencias en los dos primeros periodos (15 y 11 Consejeros Regionales respectivamente). Sólo en el último periodo existe un aumento de un Consejero Regional en la Alianza por Chile, pero equilibrados entre los dos partidos que componen el conglomerado. Estos

resultados dan evidencia empírica sobre la dependencia política que poseen estas autoridades regionales electas de manera indirecta sin el escrutinio de la ciudadanía para conocer y fiscalizar su gestión.

Figura 25: Evolución cantidad de Consejeros Regionales por conglomerados políticos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de GORE Santiago.

Es importante mencionar que para el desarrollo de esta investigación no fue posible obtener la lista de candidatos a consejeros regionales para cada elección ni tampoco los resultados de la elección indirecta desde los concejales. Estos datos fueron solicitados al Servicio Electoral y al Gobierno Regional de Santiago vía Ley de Transparencia⁶¹.

6.2.4 Proyección demográfica y correlación política

En base a proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, INE, a partir de los censos 1992 y 2002⁶² se obtuvieron datos sobre la población de cada

⁶¹ Además, a fecha 11 de octubre de 2012 sólo un partido político (PRO) tiene pública la lista de candidatos a consejeros regionales en su página oficial para las elecciones de 28 de octubre de 2012.

⁶² Durante el desarrollo de esta investigación se levantaron los datos del CENSO 2012, no obstante, los resultados oficiales aún no fueron publicados al momento de impresión del documento, por lo cual no fue posible comparar las proyecciones con los datos oficiales a año 2012.

comuna de manera agregada y desagregada para el periodo 1997 - 2008. Para cada periodo se estableció un promedio por comuna con el fin de obtener un valor representativo y comparable entre periodos. Esta información fue correlacionada con composición política de los alcaldes para cada periodo, obteniendo un proxy sobre el impacto en la ciudadanía de cada partido y/o sector político. En otras palabras, permite saber cuántos ciudadanos son gobernados a escala local por un alcalde de un determinado partido político.

Figura 29: Suma población promedio por año en cada periodo según partido político del alcalde de turno.

	1997 - 2001		2001 - 2005		2005 - 2009	
	Cantidad Población	%	Cantidad Población	%	Cantidad Población	%
DC	2.419.175	40,11%	802.470	12,63%	2.055.211	30,94%
PPD	970.801	16,10%	720.305	11,33%	918.309	13,83%
PS	964.539	15,99%	463.442	7,29%	651.313	9,81%
PRSD	257.998	4,28%	0	0,00%	0	0,00%
UDI	244.195	4,05%	2.818.166	44,35%	1.591.791	23,96%
RN	606.799	10,06%	1.164.016	18,32%	1.095.613	16,49%
PC	0	0,00%	0	0,00%	15.952	0,24%
PH	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
INDEPENDIENTES	4.431	0,07%	4.550	0,07%	12.560	0,19%
IND - CONCERTACIÓN	0	0,00%	20.483	0,32%	23.475	0,35%
IND - ALIANZA	562.720	9,33%	361.632	5,69%	278.050	4,19%
TOTAL	6.030.657	100%	6.355.064	100%	6.642.274	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE.

Figura 30: Proyección población comunas Región Metropolitana de Santiago

COMUNA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	PROMEDIO
ALHUE	4.361	4.404	4.460	4.498	4.516	4.535	4.563	4.586	4.611	4.606	4.613	4.627	4.532
BARNECHEA	68.585	71.203	73.805	76.418	79.328	82.242	85.160	88.086	90.994	94.072	97.179	100.279	83.946
BUIN	61.169	62.338	63.517	64.678	65.626	66.585	67.549	68.503	69.459	70.206	70.967	71.719	66.860
CALERA DE TANTO	16.652	17.317	17.992	18.657	19.386	20.119	20.845	21.581	22.313	23.086	23.865	24.636	20.537
CERRILLOS	72.830	72.879	72.938	72.975	72.503	72.023	71.534	71.062	70.585	69.860	69.166	68.450	71.400
CERRO NAVIA	152.765	152.295	151.822	151.325	150.025	148.728	147.435	146.142	144.843	143.035	141.297	139.531	147.437
COLINA	71.924	74.595	77.264	79.937	82.928	85.924	88.918	91.914	94.906	98.045	101.122	104.231	87.642
CONCHALI	140.096	138.334	136.590	134.786	132.384	129.990	127.598	125.207	122.797	120.151	117.600	114.997	128.378
CURACAVI	23.043	23.600	24.165	24.729	25.228	25.721	26.218	26.715	27.201	27.648	28.087	28.525	25.907
EL BOSQUE	176.908	177.502	178.088	178.655	178.104	177.568	177.029	176.491	175.953	174.735	173.593	172.423	176.421
EL MONTE	25.471	25.987	26.490	26.990	27.437	27.885	28.327	28.774	29.218	29.568	29.932	30.282	28.030
ESTACION CENTRAL	134.165	133.332	132.500	131.633	129.930	128.242	126.559	124.868	123.180	121.282	119.424	117.552	126.889
HUECHURABA	71.822	73.191	74.559	75.921	77.032	78.144	79.242	80.359	81.459	82.200	82.990	83.761	78.390
INDEPENDENCIA	68.804	67.719	66.627	65.502	64.248	62.986	61.737	60.476	59.221	57.886	56.573	55.249	62.252
ISLA DE MAIPO	24.514	25.102	25.693	26.277	26.807	27.354	27.898	28.436	28.976	29.455	29.938	30.419	27.572
LA CISTERNA	88.056	87.270	86.488	85.666	84.491	83.314	82.139	80.960	79.789	78.402	77.043	75.661	82.440
LA FLORIDA	362.705	369.185	375.677	383.549	385.807	388.061	390.299	392.546	394.821	395.720	396.575	397.456	386.033
LA GRANJA	134.404	134.543	134.669	134.788	134.003	133.233	132.473	131.706	130.936	129.707	128.536	127.332	132.194
LA PINTANA	187.585	190.001	192.428	194.829	196.017	197.186	198.366	199.542	200.727	201.183	201.638	202.085	196.799
LA REINA	95.638	96.293	96.945	97.560	97.630	97.696	97.760	97.832	97.905	97.553	97.229	96.888	97.244
LAMPA	36.494	38.092	39.695	41.273	43.264	45.250	47.238	49.225	51.206	53.453	55.691	57.928	46.567
LAS CONDES	237.283	241.907	246.530	251.060	255.032	258.999	262.963	266.921	270.885	274.035	277.065	280.148	260.236
LO ESPEJO	116.411	115.855	115.295	114.708	113.449	112.192	110.935	109.670	108.412	106.819	105.335	103.794	111.073
LO PRADO	107.392	106.927	106.456	105.971	104.863	103.747	102.644	101.526	100.421	98.983	97.585	96.165	102.723
MACUL	115.448	114.814	114.181	113.522	112.248	110.987	109.718	108.446	107.177	105.610	104.077	102.504	109.894

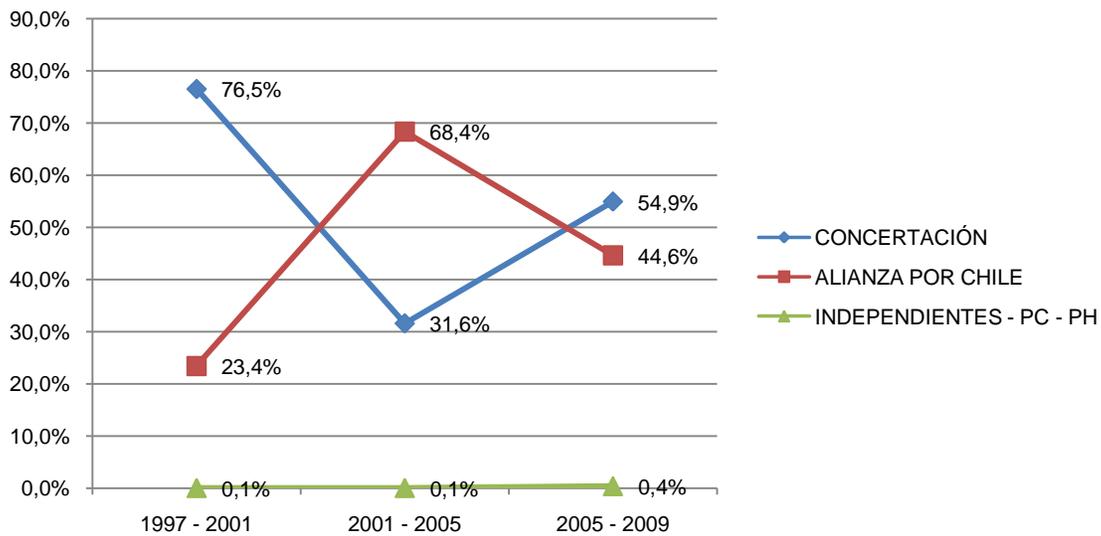
Patrones que configuran la descentralización fiscal a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El caso de la Región Metropolitana de Santiago 1997 – 2008.

MAIPÚ	412.963	434.986	457.002	478.971	508.654	538.279	567.925	597.582	627.235	663.276	698.732	734.494	560.008
MARIA PINTO	9.987	10.161	10.345	10.521	10.652	10.775	10.912	11.033	11.169	11.270	11.376	11.479	10.807
MELIPILLA	91.386	93.004	94.610	96.208	97.427	98.648	99.880	101.099	102.320	103.181	104.068	104.946	98.898
ÑUÑO A	165.106	164.516	163.925	163.252	161.907	160.571	159.227	157.884	156.557	154.712	152.887	151.045	159.299
PADRE HURTADO	36.536	37.556	38.576	39.582	40.594	41.591	42.597	43.604	44.592	45.529	46.436	47.356	42.046
PAINE	47.087	48.437	49.771	51.110	52.456	53.791	55.145	56.491	57.833	59.105	60.386	61.665	54.440
PEDRO A CERDA	119.735	118.315	116.904	115.441	113.459	111.483	109.510	107.538	105.556	103.375	101.284	99.132	110.144
PEÑAFLO R	62.702	64.482	66.258	68.023	69.778	71.531	73.282	75.038	76.783	78.420	80.041	81.669	72.334
PEÑALO EN	208.757	212.773	216.797	220.792	223.827	226.847	229.896	232.917	235.947	238.177	240.423	242.664	227.485
PIRQUE	15.264	15.818	16.366	16.904	17.500	18.102	18.705	19.313	19.903	20.518	21.129	21.745	18.439
PROVIDENCIA	116.598	117.795	118.991	120.099	121.037	121.952	122.886	123.795	124.731	125.234	125.584	126.016	122.060
PUDAHUEL	181.913	188.017	194.141	200.230	206.523	212.798	219.077	225.367	231.656	237.863	244.098	250.311	216.000
PUENTE ALTO	431.353	456.079	480.798	505.434	525.515	545.588	565.656	585.736	605.803	627.263	648.759	670.238	554.019
QUILICURA	104.223	113.033	121.844	130.637	137.660	144.671	151.678	158.694	165.697	173.591	181.419	189.281	147.702
QUINTA NORMAL	107.994	106.957	105.919	104.838	103.337	101.833	100.331	98.828	97.327	95.597	93.904	92.185	100.754
RECOLETA	153.970	152.614	151.263	149.863	147.778	145.679	143.608	141.518	139.439	136.982	134.596	132.165	144.123
RENCA	134.022	134.737	135.462	136.165	136.007	135.842	135.681	135.506	135.357	134.690	134.002	133.329	135.067
SAN BERNARDO	234.106	240.205	246.319	252.367	258.113	263.842	269.580	275.319	281.059	286.228	291.360	296.509	266.251
SAN JOAQUIN	102.826	101.346	99.854	98.347	96.480	94.614	92.757	90.894	89.031	87.035	85.105	83.140	93.452
SAN JOSE DE MAIPO	12.972	13.163	13.370	13.563	13.673	13.790	13.894	14.010	14.124	14.186	14.249	14.316	13.776
SAN MIGUEL	79.944	79.699	79.460	79.177	78.600	78.020	77.447	76.866	76.285	75.422	74.594	73.745	77.438
SAN PEDRO	7.356	7.444	7.539	7.634	7.686	7.733	7.796	7.849	7.894	7.933	7.965	7.992	7.735
SAN RAMON	97.894	97.475	97.063	96.628	95.649	94.688	93.706	92.739	91.767	90.471	89.233	87.972	93.774
SANTIAGO	209.363	206.779	204.180	201.506	198.370	195.371	192.235	189.148	186.116	182.479	178.818	175.213	193.298
TALAGANTE	56.343	57.960	59.564	61.166	62.736	64.308	65.868	67.444	69.009	70.467	71.928	73.380	65.014
TIL TIL	14.424	14.643	14.854	15.074	15.219	15.367	15.523	15.663	15.802	15.913	15.998	16.096	15.381
VITACURA	80.699	81.089	81.481	81.844	81.857	81.874	81.878	81.899	81.909	81.588	81.251	80.926	81.525
TOTAL	5.890.048	5.983.768	6.077.530	6.171.283	6.244.780	6.318.299	6.391.827	6.465.348	6.538.896	6.607.805	6.676.745	6.745.651	6.342.665
PROMEDIO	113.270	115.072	116.876	118.679	120.092	121.506	122.920	124.334	125.748	127.073	128.399	129.724	121.974

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE 2012.

Se puede apreciar cómo para el periodo 1997 – 2001 el 40,11% de la población de la Región Metropolitana de Santiago era gobernada por alcaldes pertenecientes al Partido Demócrata Cristiana. A su vez, el panorama cambia para 2001 – 2005, en donde el porcentaje de población que era gobernada por alcaldes UDI alcanzaba un 44%, convirtiéndose en el partido con mayor representatividad en relación a la cantidad de población que gobiernan.

Figura 31: Evolución población por comunas y por conglomerados políticos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE.

Al hacer la relación de manera agregada se aprecia una distribución similar a la encontrada en la composición política de alcaldes. Sin considerar la magnitud, se puede considerar una tendencia similar, aspecto que no ocurre en el caso la composición de los Consejos Regionales para cada periodo.

6.2.5 Análisis agregado comparado

A continuación se detallan cuáles fueron los criterios utilizados y desde ahí cuáles son los resultados que se esperan encontrar al comparar todas las fuentes de información de manera agregada. En específico, se resume las fuentes de información primarias y secundarias utilizadas.

Figura 32: Resumen variables analizadas y resultados esperados.

Patrón y/o criterio de decisión	Criterios Políticos
Fuente de Información primarias	Composición política alcaldes y consejeros regionales
Fuentes complementarias	Proyección demográfica
Fuente a comparar	Inversión pública regional FNDR Región Metropolitana de Santiago 1997 - 2008
Relación Ideal	No debieran estar relacionados directamente.
Relación Esperado	Directamente Relacionado
Ejemplo resultado esperado	“Si en un periodo el 7% de los alcaldes pertenecen a la DC, se espera que un porcentaje similar de la inversión de FNDR irá para esos municipios sin importar los otros criterios”

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se correlacionó la inversión pública total vía FNDR según las comunas y el partido político al cual pertenece su Alcalde en cada periodo. Aquí se puede apreciar la magnitud de inversión recomendada favorablemente según las tendencias políticas de quien gobierna la administración local.

Este análisis cobra gran importancia en esta investigación, ya que permite comprar la inversión pública regional con las variables expuestas anteriormente. En efecto, permite apreciar la inversión vía FNDR comparada

con los patrones políticos de los alcaldes de turno en cada periodo⁶³, determinando la proporción de recursos en relación a la composición política. Análisis similar se realizó de manera agregada entre los principales pactos políticos.

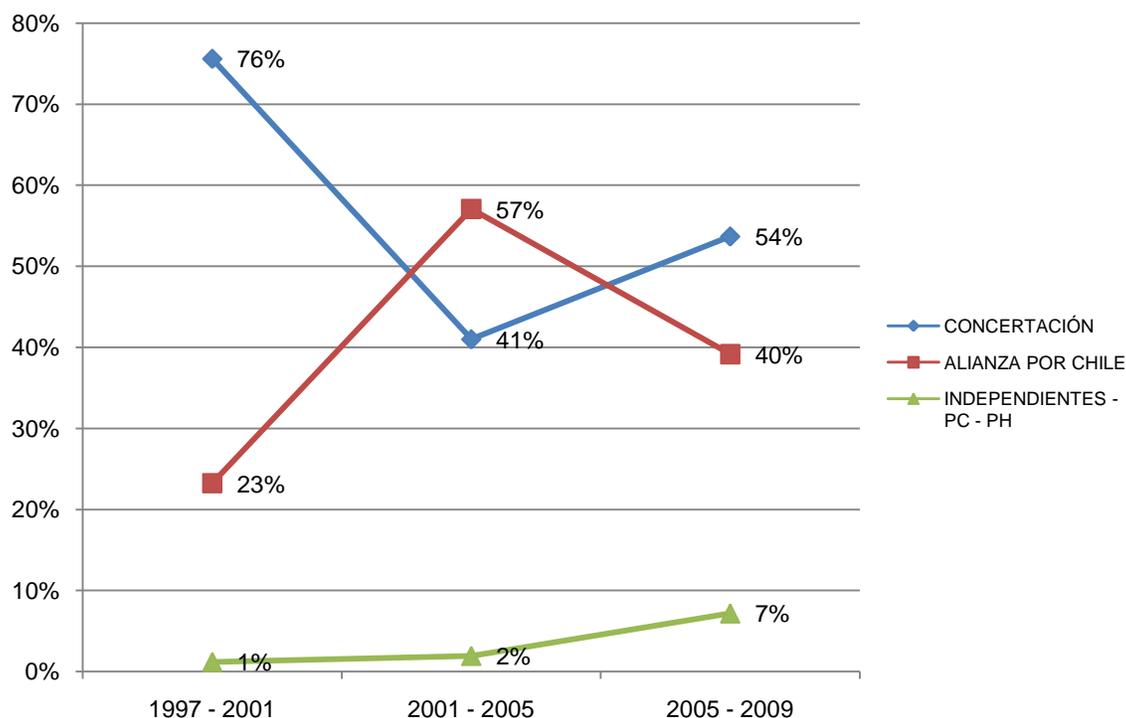
Figura 33: Inversión total FNDR por periodo y partido político del alcalde de turno.

	1997 - 2001		2001 - 2005		2005 - 2008	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
DC	\$ 91.691.184	37%	\$ 67.436.808	19%	\$ 88.440.874	23%
PPD	\$ 44.718.995	18%	\$ 50.130.998	14%	\$ 71.315.977	19%
PS	\$ 33.476.854	14%	\$ 28.189.987	8%	\$ 37.253.576	10%
PRSD	\$ 16.674.338	7%	\$ 0	0%	\$ 0	0%
UDI	\$ 0	0%	\$ 131.242.379	36%	\$ 96.951.589	25%
RN	\$ 21.223.988	9%	\$ 58.546.209	16%	\$ 39.775.145	10%
PC	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 16.363.588	4%
PH	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%
INDEPENDIENTES	\$ 2.920.832	1%	\$ 6.985.584	2%	\$ 11.090.721	3%
IND - CONCERTACIÓN	\$ 0	0%	\$ 1.946.677	1%	\$ 8.514.752	2%
IND - ALIANZA	\$ 36.085.603	15%	\$ 15.785.890	4%	\$ 13.145.272	3%
TOTAL	\$ 246.791.793	100%	\$ 360.264.531	100%	\$ 382.851.492	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Desarrollo Social.

⁶³ Para llegar a esta clasificación primero se debió establecer la inversión total de cada año comuna por comuna, para después, clasifica y unificar por partido político y periodo.

Figura 34: Evolución asignación FNDR por conglomerados políticos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Desarrollo Social.

Luego se establecieron relaciones con todas las variables analizadas de manera agregada. En la Figura 35 se puede apreciar, en primera instancia, los resultados comparados del análisis político para todos los periodos en cuestión. Resulta interesante ver cómo en la mayoría de los casos se encuentra directamente relacionado la composición política de los Alcaldes con la proporción de inversión regional vía FNDR según partido político.

Como se aprecia en las figuras siguientes es posible encontrar una directa relación entre el proporción de inversión con respecto al total y la composición política de los alcaldes en cada periodo, incluso, en las comunas que poseen alcaldes independientes. Es así como se aprecia, por ejemplo, que para el periodo 1997 - 2000 el 13% de los alcaldes eran independientes pro Alianza por Chile. En ese mismo periodo el 15% de la inversión regional estuvo destinada para dichas comunas, a pesar de sólo constituir el 9% de población promedio de la región para los cuatro años de mandato.

Al realizar el análisis por conglomerados políticos se puede apreciar que para el primer periodo la inversión pública está correlacionada con el nivel demográfico y no según el pacto partidista del Alcalde. Sin embargo, para los periodos siguientes el panorama cambia radicalmente y la relación entre estas últimas variables. En las Figuras 37, 38 y 39 se puede ver como se superponen ambas líneas gráficas. Este hecho puede entregar luces sobre cómo, a medida de no existir renovación en los personeros políticos, la influencia política partidista empiezan a tomar mayor relevancia por sobre criterios técnicos.

Figura 35: Resumen porcentaje Alcaldes, Consejeros, inversión FNDR y población por partido político.

PARTIDO POLÍTICO	1997 - 2000				2001 - 2004				2005 - 2008			
	% Alcaldes	% Consejeros	% FNDR	% Población	% Alcaldes	% Consejeros	% FNDR	% Población	% Alcaldes	% Consejeros	% FNDR	% Población
DC	37%	31%	37%	40%	19%	31%	19%	13%	23%	31%	23%	31%
PPD	15%	8%	18%	16%	12%	15%	14%	11%	17%	12%	19%	14%
PS	12%	12%	14%	16%	8%	12%	8%	7%	13%	12%	10%	10%
PRSD	4%	8%	7%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
UDI	2%	23%	0%	4%	33%	23%	36%	44%	23%	23%	25%	24%
RN	15%	19%	9%	10%	19%	19%	16%	18%	12%	23%	10%	16%
PC	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	4%	0%
PH	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
INDEPENDIENTES	2%	0%	1%	0%	2%	0%	2%	0%	4%	0%	3%	0%
IND - CONCERTACIÓN	0%	0%	0%	0%	2%	0%	1%	0%	2%	0%	2%	0%
IND - ALIANZA	13%	0%	15%	9%	6%	0%	4%	6%	4%	0%	3%	4%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

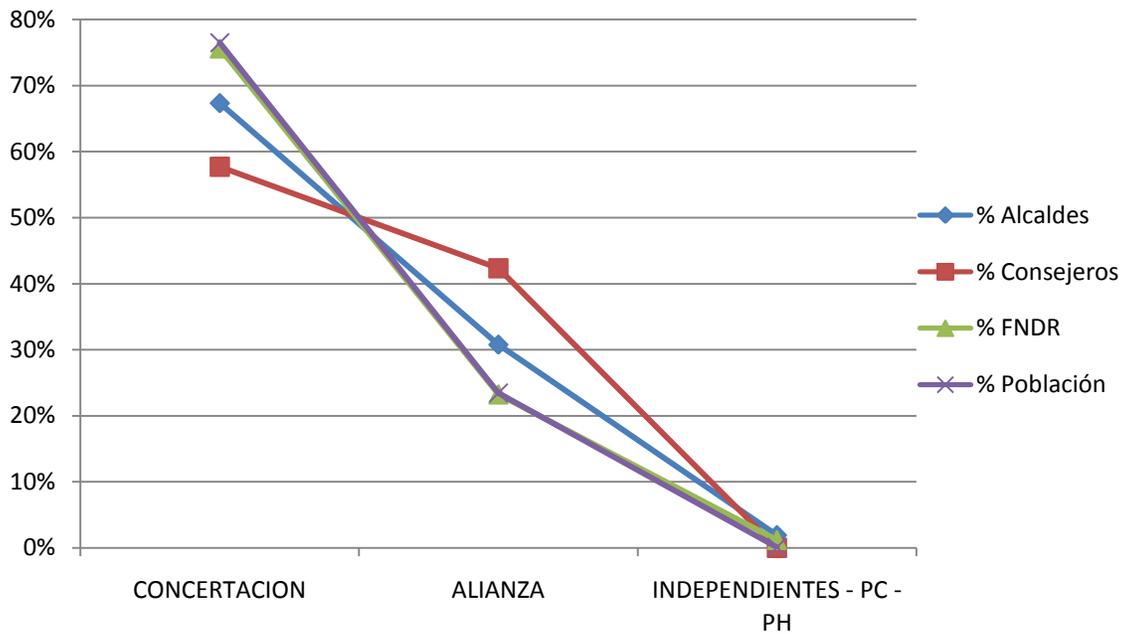
Fuente: Elaboración Propia

Figura 36: Resumen porcentaje Alcaldes, Consejeros, inversión FNDR y población por conglomerado político.

PARTIDO POLÍTICO	1997 - 2000				2001 - 2004				2005 - 2008			
	% Alcaldes	% Consejeros	% FNDR	% Población	% Alcaldes	% Consejeros	% FNDR	% Población	% Alcaldes	% Consejeros	% FNDR	% Población
CONCERTACION	67%	58%	76%	76%	40%	58%	41%	32%	56%	54%	54%	55%
ALIANZA	31%	42%	23%	23%	58%	42%	57%	68%	38%	46%	39%	45%
INDEPENDIENTES - PC - PH	2%	0%	1%	0%	2%	0%	2%	0%	6%	0%	7%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

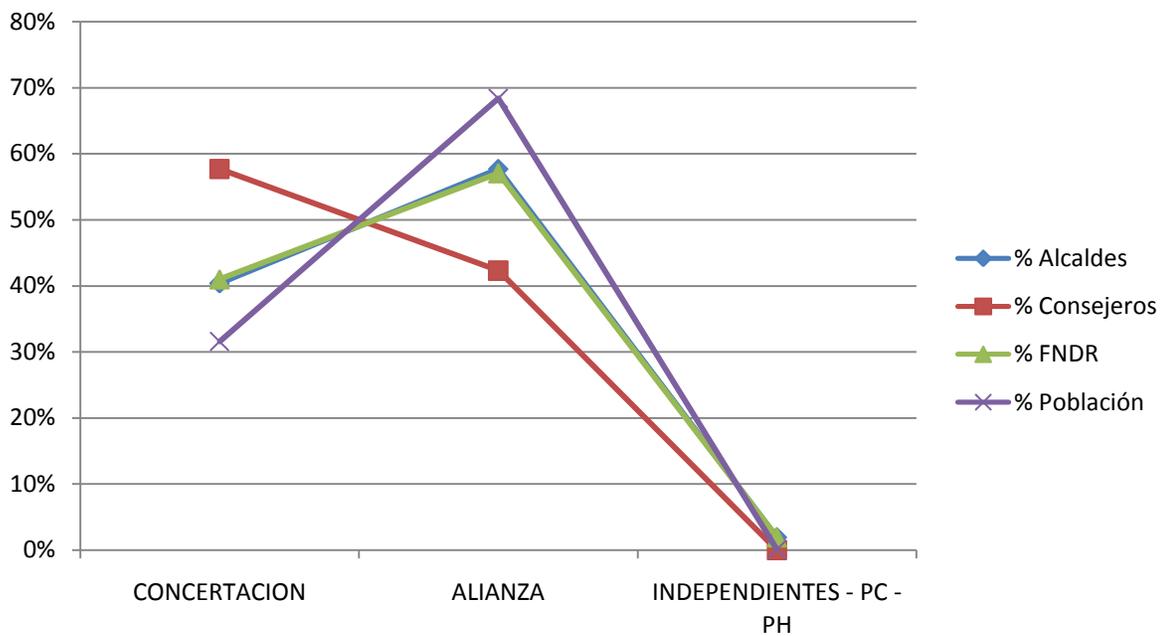
Fuente: Elaboración Propia

Figura 37: Relación variables 1997 – 2000.



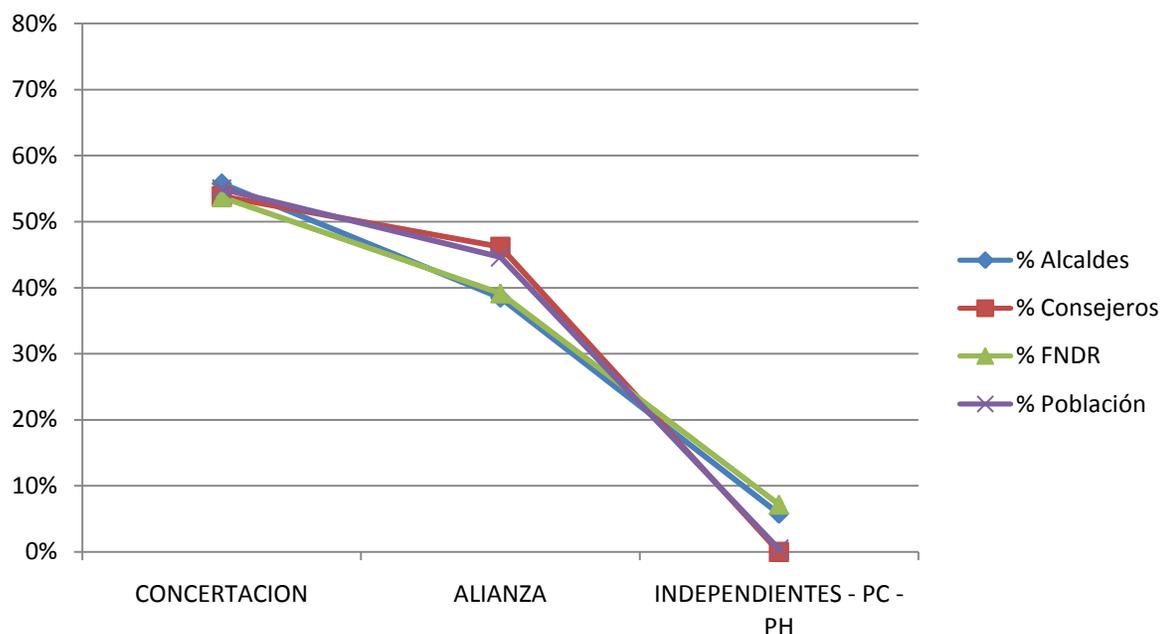
Fuente: Elaboración propia

Figura 38: Relación variables 2001 – 2004.



Fuente: Elaboración propia

Figura 39: Relación variables 2005 - 2008.



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la composición política de los Consejeros Regionales se aprecia que no existe una relación con las otras variables. Este hecho se puede explicar debido a la forma en cómo se conforman estos organismos, en donde, tal como se apreció anteriormente, más bien corresponde a arreglos políticos institucionales entre los dos principales conglomerados políticos del país. Probablemente, de aprobarse la elección directa de estas autoridades regionales, el panorama cambie y si se encuentran relación con otros variables⁶⁴.

Ahora bien, la aproximación sólo a la cantidad de habitantes promedio en cada periodo por comuna contiene varias variables omitidas que no hacen representativo el análisis. Entre ellas se encuentran la cantidad de población de bajos pertenecientes a los primeros quintiles económicos, problemáticas sociales presentes, caracterización sociodemográfica, presupuesto municipal, ubicación geográfica de la comuna, entre otros. Para incluir parte de estas

⁶⁴ Este análisis puede ser fuente para complementar esta investigación posteriormente.

variables a continuación se realizará un análisis desagregado según diversas tipologías.

6.3 Análisis desagregado según tipologías de las comunas

6.3.1 Comunas en las cuales se ha mantenido el mismo alcalde

Como se ha mencionado a lo largo de toda esta investigación, el sistema de elección por sufragio universal de alcaldes y concejales en los municipios desde 1992 ha incorporado un gran avance en materia de políticas de descentralización en nuestro país.

Figura 40: Municipio en donde se ha mantenido un mismo alcalde y/o partido político entre 1997 - 2008

COMUNA	ALCALDE	PARTIDO
ALHUE	Yoonitt Sepulveda	IND
CERRILLOS	Alejandro Almendares	RN
EL BOSQUE	Sadi Melo	PS
INDEPENDENCIA	Antonio Garrido	RN
LA GRANJA	Claudio Arriagada	DC
LA PINTANA	Jaime Pavez	PPD
LAS CONDES	Joaquín Lavín / Francisco de la Maza	UDI
MACUL	Sergio Puyol	DC
ÑUÑO A	Pedro Sabat	RN
PROVIDENCIA	Cristián Labbé	UDI
PUDAHUEL	Johnny Carrasco	PS
SAN PEDRO	Florentino Flores	DC
SAN RAMON	Manuel Arzola / Pedro Isla	DC
VITACURA	Miguel Allamand / Raul Torrealba	RN

Fuente: Elaboración propia en base a datos SERVEL.

Es así como se ha formado un proceso democrático a escala local introduciendo competencia y renovación política en la mayoría de las comunas del país. Sin embargo, existe un número considerable de municipios de la Región Metropolitana que ha mantenido el mismo alcalde desde 1997 o bien, en algunos casos, ha habido un traspaso directo hacia un candidato del mismo partido político como es el caso de Las Condes entre Joaquín Lavín y Francisco de la Maza.

En efecto el número no es menor constituyendo el 27% del total de las alcaldías de la región sin recambio político⁶⁵ formando verdaderos *caudillos* a escala local. Generalmente se debate sobre la importancia de limitar el número de reelecciones directas al que puede postular una misma persona, no obstante la legislación hoy permite repostular al cargo todas las veces que lo desee el candidato.

Para efectos de esta investigación resulta interesante analizar cómo ha sido la evolución de asignación de fondos vía FNDR en estas comunas en donde no ha existido recambio con el fin de generar un *proxy* sobre la conveniencia de mantener en el poder un mismo ejecutivo local, o bien sobre las debilidades que conlleva la inexistencia de alternancia en el poder. Al mismo tiempo, se busca dilucidar algún tipo de relación en los criterios de asignación de financiamiento de proyectos vía FNDR en este tipo de municipios.

En primer lugar, es excluirá del análisis a las comunas de Providencia, Las Condes y Lo Barnechea por tener inversión vía FNDR prácticamente nula debido a la alta capacidad de generación de ingresos propios vía tributos. Es así como se presenta a continuación la evolución como porcentaje del total de asignación anual FNDR de las comunas sin alternancia en el poder:

⁶⁵ Este escenario es mayor si se amplía los años de estudios, en donde la mayoría de estos alcaldes siguen estando en el poder y postulan a la reelección para las elecciones municipales 2012. A nivel país 15 alcaldes llevan 20 años en el cargo y para las elecciones 2012 el 83,8% de los alcaldes repostulan a su cargo.

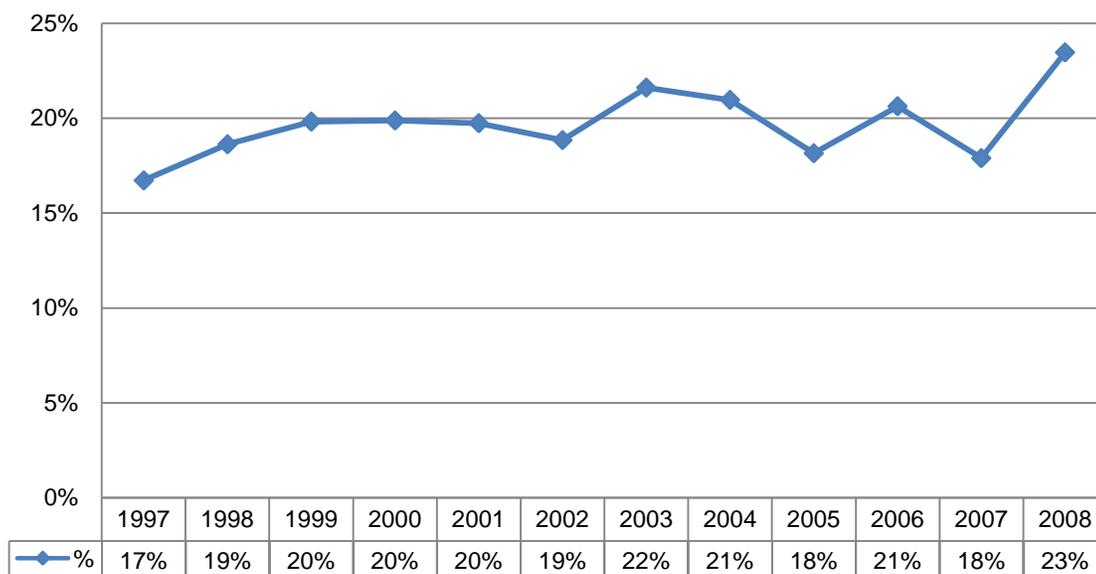
Figura 41: Asignación FNDR como porcentaje del total de año en comunas sin alternancia en el poder

AÑO	ALHUE	CERRILLOS	EL BOSQUE	INDEPENDENCIA	LA GRANJA	LA PINTANA	MACUL	ÑUÑO A	PUDAHUEL	SAN PEDRO	SAN RAMON
1997	0,43%	0,88%	1,38%	0,11%	3,06%	4,30%	0,76%	0,03%	3,00%	1,19%	1,58%
1998	0,41%	0,44%	1,51%	0,89%	1,45%	2,44%	5,13%	0,47%	2,94%	1,33%	1,63%
1999	2,25%	1,98%	0,83%	1,26%	0,98%	1,72%	3,62%	1,15%	2,79%	1,80%	1,42%
2000	0,87%	3,27%	1,52%	0,59%	0,16%	2,93%	2,55%	1,09%	3,37%	1,92%	1,59%
2001	2,18%	2,95%	2,76%	0,27%	1,54%	1,69%	2,52%	1,46%	1,59%	1,80%	0,98%
2002	2,33%	2,72%	3,51%	0,12%	1,32%	1,82%	2,41%	1,36%	0,95%	1,91%	0,40%
2003	2,12%	1,93%	3,14%	0,99%	1,04%	2,91%	2,25%	1,90%	3,09%	1,64%	0,58%
2004	1,30%	1,38%	2,79%	0,73%	1,65%	2,62%	2,30%	2,40%	3,67%	1,44%	0,66%
2005	0,86%	1,86%	1,50%	2,10%	0,95%	2,98%	0,82%	0,46%	3,91%	2,03%	0,67%
2006	1,30%	1,91%	1,10%	3,76%	2,28%	2,70%	0,61%	0,08%	5,05%	1,46%	0,37%
2007	1,56%	0,00%	1,32%	4,03%	0,65%	1,78%	0,30%	0,10%	5,98%	2,08%	0,10%
2008	2,12%	0,00%	0,00%	6,26%	0,00%	2,38%	0,00%	0,00%	9,91%	2,79%	0,00%
TOTAL	1,53%	1,69%	1,84%	1,87%	1,21%	2,47%	1,88%	0,95%	3,88%	1,79%	0,75%

Fuente: Elaboración Propia.

Ahora, si analizamos los municipios de manera agregada podemos ver la tendencia a lo largo de los años. El principal hallazgo radica en la mantención estable alrededor de un 20% de la inversión cada año vía FNDR, lo cual entrega señales que la inexistencia de alternancia en el poder no asegura mayores niveles de gestión para la asignación de fondos para el financiamiento de proyectos. Es más, sin considerar el año 2008, desde el año 2003 se presenta una leve tendencia a la baja.

Figura 42: Evolución agregada asignación FNDR de municipios sin alternancia en el poder.



Fuente: Elaboración propia

En efecto, se puede pensar que, por un lado, la mantención en el poder de una misma administración puede traer beneficios debido a la generación de políticas y proyectos de largo plazo y mayor experiencia de gestión que debiera repercutir en mejores postulaciones a proyectos de inversión. No obstante, los datos señalan que no existe una ventaja comparativa de estas comunas con respecto a otras manteniendo estable su asignación a proyectos de inversión vía FNDR.

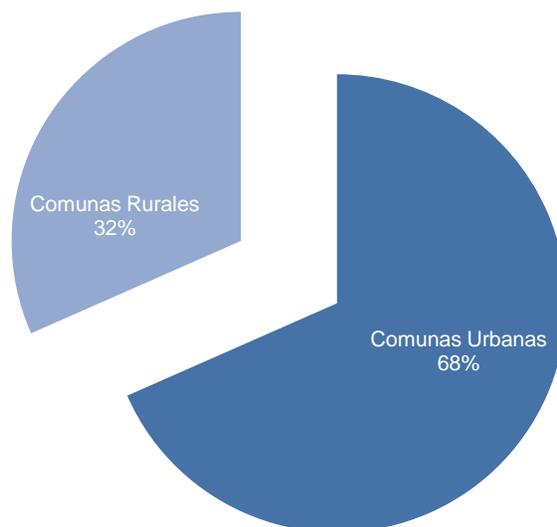
6.3.2. Comunas rurales

La mayor parte del suelo de la Región Metropolitana de Santiago es rural, albergado en 18 comunas⁶⁶. Al comparar el porcentaje de municipios que obtienen esta recomendación favorable encontramos que, en promedio, el 68,4% de la inversión fue destinada, entre los tres periodos analizados, a municipios urbanos que conforman el Área Metropolitana de Santiago,

⁶⁶ Los municipios rurales de la Región Metropolitana se encuentran agrupados en la Asociación de Municipios Rurales AMUR. Su sitio web es www.amur.cl.

mientras que el 31,6% restante la obtuvieron los 18 municipios rurales que completan la Región Metropolitana.

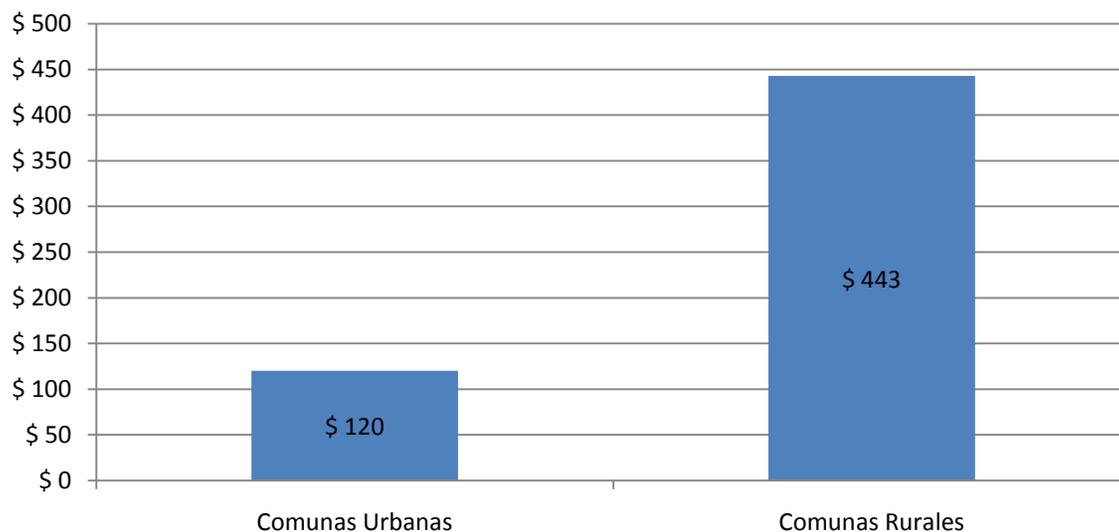
Figura 43: Porcentaje de inversión FNDR entre comunas urbanas y rurales de la Región Metropolitana de Santiago.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta proporción está directamente relacionada con el total de municipios que conforman cada sub grupo; de un total de 52 comunas, 34 de ellas son urbanas (65,4%) y el restante, 18 comunas, son rurales alcanzando un 34,6%. El panorama cambia radicalmente cuando se analiza la asignación per cápita de ambos grupos. Durante 1997 y 2008, en promedio, vivieron 5.636.148 habitantes en las comunas urbanas de la región y sólo 706.517 en las rurales, lo que representa un 88,9% y un 11,1% respectivamente. De esta forma, la inversión per cápita entre comunas urbanas y rurales durante 1997 y 2008 es de \$120.- por habitante versus \$443.- respectivamente, alcanzando una diferencia de un 369%.

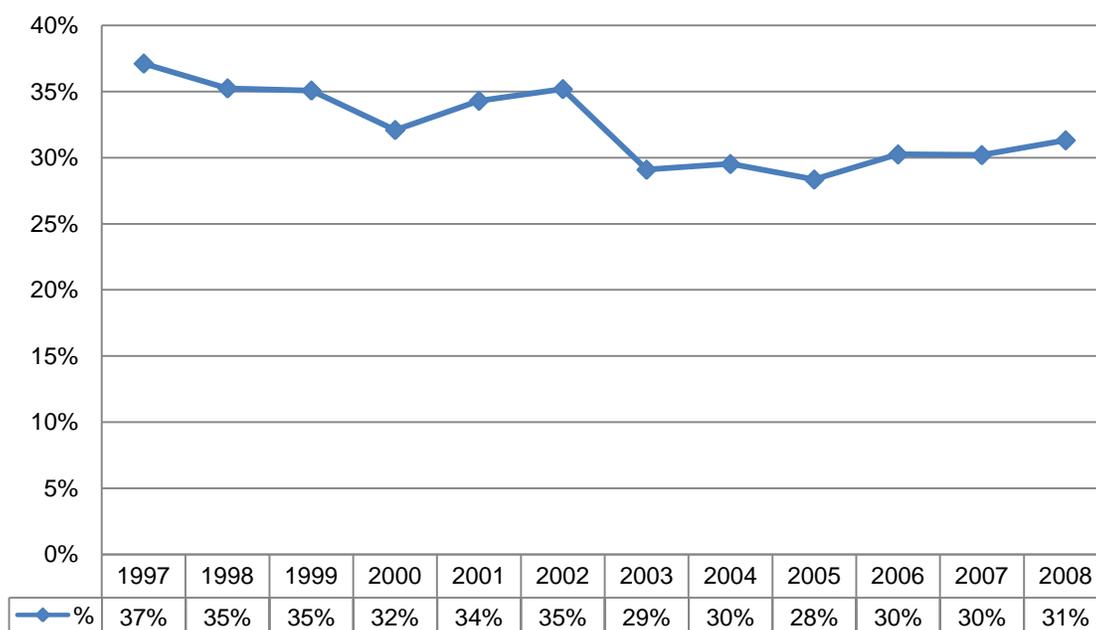
Figura 44: Inversión per cápita FNDR durante 1997 - 2008 entre comunas urbanas y rurales de la RMS.



Fuente: Elaboración propia en base a INE y Ministerio de Desarrollo Social

No obstante, a pesar que el gasto per cápita es mayor en comunas rurales, la evolución de inversión de todas las comunas fuera del área urbana de Santiago viene en descenso, mostrando una proyección a la baja desde 1997, en donde el 37% de la inversión total era asignada a municipios rurales, mientras que para el año 2008 esta descendió a 31%.

Figura 45: Inversión en comunas rurales como porcentaje del total de inversión de cada año.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 46: Evolución desagregada de las 18 comunas rurales de la Región Metropolitana.

COMUNA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ALHUE	0,43%	0,41%	2,25%	0,87%	2,18%	2,33%	2,12%	1,30%	0,86%	1,30%	1,56%	2,12%
BUIN	5,04%	2,21%	3,29%	2,28%	4,86%	6,87%	2,96%	2,11%	0,90%	1,90%	1,40%	1,46%
CALERA DE TANTO	1,16%	2,21%	1,64%	1,13%	0,58%	0,35%	0,39%	0,81%	0,11%	0,87%	0,15%	0,00%
COLINA	5,43%	3,27%	3,20%	2,12%	1,66%	0,79%	1,17%	1,87%	2,62%	2,97%	3,81%	5,20%
CURACAVI	0,46%	1,73%	2,38%	1,71%	2,50%	2,65%	2,44%	4,71%	3,82%	3,63%	4,76%	0,00%
EL MONTE	1,58%	2,13%	1,56%	2,59%	3,01%	3,25%	1,33%	1,13%	0,59%	0,02%	0,00%	0,00%
ISLA DE MAIPO	1,65%	1,01%	1,73%	3,24%	2,64%	0,70%	0,78%	0,90%	0,73%	1,31%	1,06%	1,36%
LAMPA	2,18%	2,04%	1,39%	0,98%	1,77%	2,15%	2,83%	3,00%	1,48%	1,89%	0,88%	0,14%
MARIA PINTO	2,34%	2,13%	2,65%	1,68%	0,33%	0,52%	2,05%	0,54%	1,23%	1,38%	1,12%	0,02%
MELIPILLA	8,85%	3,50%	2,85%	3,34%	3,08%	2,42%	2,83%	3,17%	4,65%	3,25%	4,36%	5,20%
PADRE HURTADO	0,18%	1,79%	1,05%	0,82%	0,45%	0,61%	0,03%	0,14%	0,12%	0,08%	0,00%	0,00%
PAINE	0,82%	3,14%	2,37%	2,64%	2,51%	3,50%	1,61%	1,79%	0,93%	2,06%	0,74%	2,58%
PEÑAFLORES	1,97%	1,20%	0,51%	0,32%	0,82%	0,69%	0,82%	1,81%	0,96%	0,94%	0,97%	1,23%
PIRQUE	1,00%	2,39%	1,80%	1,13%	1,07%	2,26%	1,37%	0,62%	1,16%	1,64%	1,46%	1,92%
SAN JOSE DE MAIPO	1,76%	1,36%	0,90%	1,99%	1,49%	1,43%	0,74%	0,33%	0,43%	0,29%	0,30%	0,41%
SAN PEDRO	1,19%	1,33%	1,80%	1,92%	1,80%	1,91%	1,64%	1,44%	2,03%	1,46%	2,08%	2,79%
TALAGANTE	0,57%	1,85%	2,40%	2,39%	2,23%	1,74%	2,24%	0,97%	2,36%	0,90%	1,05%	1,35%
TIL TIL	0,50%	1,53%	1,29%	0,94%	1,31%	1,00%	1,74%	2,89%	3,36%	4,35%	4,50%	5,50%

Fuente: Elaboración propia.

6.3.3 Comunas del Gran Santiago según Índice de Calidad de Vida Urbana

A continuación se presenta un análisis desagregado para las comunas urbanas de la Región Metropolitana. Esta área tal como mencionamos anteriormente se denomina indistintamente como Gran Santiago o Área Metropolitana de Santiago y está compuesta por las 32 comunas de conforman la Provincia de Santiago más San Bernardo y Puente Alto. Se estudiará en específico la calidad de vida urbana de las comunas y su relación con los niveles de inversión fía FNDR entre 1997 y 2008.

Para este objetivo se utilizará un segundo análisis metodológico, el cual consiste en unir los ámbitos de actuación anteriores con los utilizados en la construcción del Indicador de Calidad de Vida Urbana, estudio realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile durante 2011. Las clasificaciones utilizadas por este indicador fueron⁶⁷:

1. *Condición Laboral (CL)*, referidas a variables que midan las facilidades de acceso al mercado laboral, ingresos, capacitaciones, desarrollo profesional y protección social de los residentes.
2. *Ambiente de Negocios (AN)*, referidas a variables económicas manifiestas que permitan corroborar que la ciudad y/o comuna es un medio urbano favorable para la generación de inversiones privadas y/o emprendimientos por cuenta propia.
3. *Condiciones Socio Culturales (CS)*, referido a la medición de variables relativas al nivel de participación de la población en organizaciones sociales, así como a los niveles de seguridad y educación que afectan la formación de capital social.
4. *Conectividad y Movilidad (CM)*, referido a la medición de variables relacionadas con las condiciones de la infraestructura de conectividad, movilidad y seguridad vial de la población residente.

⁶⁷ Fuente: ICVU 2011, pg. 8.

5. *Salud y Medio Ambiente (SM)*, referido a la medición de condiciones de salud de la población en relación a enfermedades que presentan una mayor correlación con las condiciones ambientales y su medio antrópico.
6. *Vivienda y Entorno (VE)*, referido a variables que dan cuenta de la calidad de la vivienda, nivel de hacinamiento e inversión en el espacio público cercano para sus residentes.

De esta forma, los ámbitos de actuación utilizados anteriormente en base a Orellana (2009) son agrupados según la clasificación utilizada para la elaboración de ICVU entregando el siguiente resultado:

Figura 47: Ámbitos de clasificación inversión municipal según ICVU

CL	AN	CS	CM	SM	VE
1.Servicios Sociales, 2.Iniciativas Económicas y Productivas	1.Turismo	1.Educación, 2.Servicios a Colectivos, 3.Cultura, 4.Sociedad Civil	1.Transporte, Vialidad y Tránsito, 2.Movilidad	1.Salud, 2.Medio Ambiente, 3.Residuos, 4.Deporte.	1.Vivienda, 2.Planeamiento, 3.Espacio Público y Mobiliario Urbano

Fuente: Elaboración propia en base a ICVU (2011) y Orellana (2009).

Luego se procedió a relacionar los niveles de inversión FNDR con los resultados del ICVU según éstos ámbitos de actuación esperando una relación inversa, es decir, a un menor índice comunal ICVU debiera existir un mayor nivel de inversión vía FNDR por ámbito de actuación y acumulado. Se busca generar un *proxy* sobre la relación entre la asignación de recursos de inversión y las necesidades desiguales que existe entre las comunas del Gran Santiago. De esta forma, se entrega un análisis comparado, en base porcentajes, de todas las variables aproximando la influencia de cada una en las decisiones de inversión.

Precisamente el Indicador de Calidad de Vida Urbana revela algunos datos sorprendentes que sirven para ejemplificar esta desigualdad; las cinco primeras comunas con la más alta calidad de vida están localizadas en la Región Metropolitana, pero además en ella también se encuentran cuatro de las cinco con peor índice.

Figura 48: Resultados ICVU Comunas Gran Santiago.

Comuna	CL	AN	CS	CM	SM	VE	ICVU
Vitacura	81,29	61,38	90,42	72,14	84,09	94,07	80,56
Las Condes	74,58	41,74	67,72	79,58	75,02	80,58	69,87
Providencia	77,71	51,18	76,33	76,60	45,53	70,73	66,35
Lo Barnechea	49,96	37,74	58,04	69,18	66,29	75,97	59,53
La Reina	59,34	29,36	67,28	60,92	59,90	70,26	57,84
Santiago	72,16	62,47	53,80	44,39	46,45	54,45	55,62
San Miguel	56,98	21,57	36,97	61,03	64,75	57,81	49,85
Ñuñoa	60,08	25,02	53,89	52,83	49,25	57,30	49,73
Maipú	45,92	14,46	60,53	62,17	64,33	47,94	49,23
La Florida	45,36	21,44	38,33	54,85	58,21	49,91	44,68
La Cisterna	36,80	17,57	41,51	49,56	59,40	55,94	43,46
Quilicura	45,34	20,19	36,97	53,70	56,47	46,59	43,21
Cerrillos	32,11	20,19	32,31	62,97	60,95	41,67	41,70
Peñalolén	35,35	22,80	34,92	59,31	63,29	33,15	41,47
Estación Central	30,92	37,10	35,35	46,00	49,08	47,02	40,91
Macul	27,53	19,24	51,78	47,16	62,04	32,47	40,04
Independencia	36,83	29,30	26,20	58,32	53,68	34,24	39,76
Renca	28,24	23,04	30,53	50,95	55,91	46,88	39,26
San Bernardo	20,56	23,40	36,66	51,42	56,06	45,41	38,92
Pudahuel	45,35	23,61	36,88	48,93	55,53	22,09	38,73
Conchalí	38,47	13,44	31,98	56,32	49,71	40,72	38,44
Puente Alto	45,13	18,42	40,35	50,88	55,57	11,32	36,94
Huechuraba	25,57	9,75	35,30	46,45	62,05	41,44	36,76
P. Aguirre Cerda	22,89	9,04	35,54	52,17	64,53	35,02	36,53
San Joaquín	40,56	20,83	45,76	40,82	35,23	35,97	36,53
Lo Espejo	30,92	12,97	27,62	42,74	58,83	43,14	36,04
Recoleta	31,58	13,14	28,13	53,22	53,07	34,79	35,65
Lo Prado	23,58	15,66	36,18	49,09	50,48	33,80	34,80
La Granja	18,76	14,92	38,96	54,44	63,25	16,96	34,55
El Bosque	23,14	10,67	35,96	59,37	49,10	19,21	32,91
Quinta Normal	28,01	19,01	26,98	41,77	42,46	26,08	30,72
Cerro Navia	15,43	15,46	31,02	41,21	52,89	20,23	29,37
San Ramón	19,84	0,95	28,04	39,69	18,89	30,81	23,04
La Pintana	11,62	8,64	4,00	37,67	18,04	15,99	16,00
PROMEDIO NACIONAL	38,33	23,14	44,80	54,63	56,09	41,01	43,00

Fuente: ICVU, 2011

Es decir, en un mismo territorio habitan dos realidades completamente disímiles. Además, los resultados señalan que para el Gran Santiago sólo 11 de las 34

comunas se encuentran por sobre el promedio, es decir, la desigualdad es tal que las comunas con mayor ICVU logran aumentar la ponderación relativa por sobre la media muestral.

Ahora, al analizar y clasificar la inversión vía FNDR según estos ámbitos de actuación (ver Figura 49) algunas comunas –Las Condes, Vitacura o Providencia- tienen un total de 0% de inversión o bien cercano a ese porcentaje ocupando los primeros lugares al igual que los resultados entregados por ICVU. Sin embargo, se puede apreciar también comunas como San Ramón que se encuentran dentro de las con menores inversión de FNDR y a la vez con los menores índices de calidad de vida urbana para el Gran Santiago.

Al igual que para el caso de San Ramón, en otras comunas el lugar del ranking ICVU versus el lugar que arroja la tabla de inversión vía FNDR no coinciden de manera exacta o no es posible establecer un patrón directo para explicar la relación.

Figura 49: Porcentaje Inversión FNDR por comuna y ámbito ICVU.

COMUNA/ÁMBITO	CL	AN	CS	CM	SM	VE	TOTAL
Las Condes	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Vitacura	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Providencia	0,000%	0,000%	0,173%	0,000%	0,000%	0,000%	0,105%
San Miguel	1,618%	0,000%	0,224%	0,986%	0,737%	0,862%	0,487%
Barnechea	0,000%	0,000%	0,907%	0,016%	0,574%	0,000%	0,680%
San Ramón	1,336%	0,000%	0,851%	1,588%	0,287%	0,312%	0,764%
La Cisterna	9,994%	0,000%	0,575%	0,652%	0,110%	1,599%	0,906%
Nuñoa	0,150%	0,000%	1,089%	2,831%	0,122%	0,719%	0,934%
Lo Prado	0,261%	0,000%	0,927%	3,555%	0,688%	0,260%	0,997%
La Reina	1,164%	0,000%	0,589%	6,581%	0,527%	1,273%	1,066%
Renca	3,461%	0,000%	0,527%	2,559%	1,711%	1,403%	1,110%
Huechuraba	0,168%	0,000%	1,428%	2,760%	0,147%	1,398%	1,178%
La Granja	0,305%	0,000%	1,228%	2,779%	1,013%	0,646%	1,221%
Quinta Normal	0,467%	0,000%	0,907%	1,663%	2,037%	1,871%	1,256%
San Joaquín	0,292%	0,000%	1,476%	0,180%	1,716%	0,414%	1,332%
Cerrillos	0,232%	0,000%	1,513%	0,062%	1,348%	7,935%	1,677%
Conchalí	1,044%	0,000%	1,593%	1,242%	2,758%	1,238%	1,793%
Quilicura	1,653%	0,000%	1,942%	3,461%	1,516%	0,180%	1,843%
Independencia	9,086%	0,000%	2,276%	0,687%	0,078%	0,742%	1,844%
El Bosque	0,071%	0,000%	2,864%	0,389%	0,367%	0,048%	1,845%
Macul	0,334%	0,000%	2,100%	2,495%	0,947%	3,514%	1,872%
Maipú	0,413%	24,367%	2,031%	0,752%	3,513%	1,136%	2,168%
Estación Central	13,528%	0,000%	1,998%	1,988%	0,601%	2,940%	2,189%
Recoleta	1,009%	0,000%	3,158%	2,575%	0,299%	1,349%	2,274%
Lo Espejo	17,445%	0,000%	1,389%	0,490%	1,519%	8,827%	2,408%
La Pintana	0,215%	0,000%	1,866%	4,335%	3,528%	3,510%	2,450%
Pedro A. Cerda	1,267%	0,000%	2,740%	0,965%	2,905%	1,815%	2,539%
Peñalolén	0,153%	0,000%	3,874%	0,084%	1,636%	2,449%	2,860%
Santiago	2,125%	0,000%	1,701%	22,670%	1,844%	3,163%	3,338%
Pudahuel	0,000%	0,000%	5,017%	2,050%	2,615%	2,007%	3,885%
La Florida	12,867%	0,000%	4,746%	2,058%	5,629%	0,379%	4,834%
Puente Alto	1,827%	0,000%	5,466%	0,079%	6,282%	1,738%	4,912%
Cerro Navia	6,427%	0,000%	6,109%	3,884%	4,554%	0,430%	5,288%
San Bernardo	1,342%	0,000%	7,617%	4,953%	5,181%	1,488%	6,274%

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Desarrollo Social

6.3.4. Comunas del Área Metropolitana de Santiago según localización

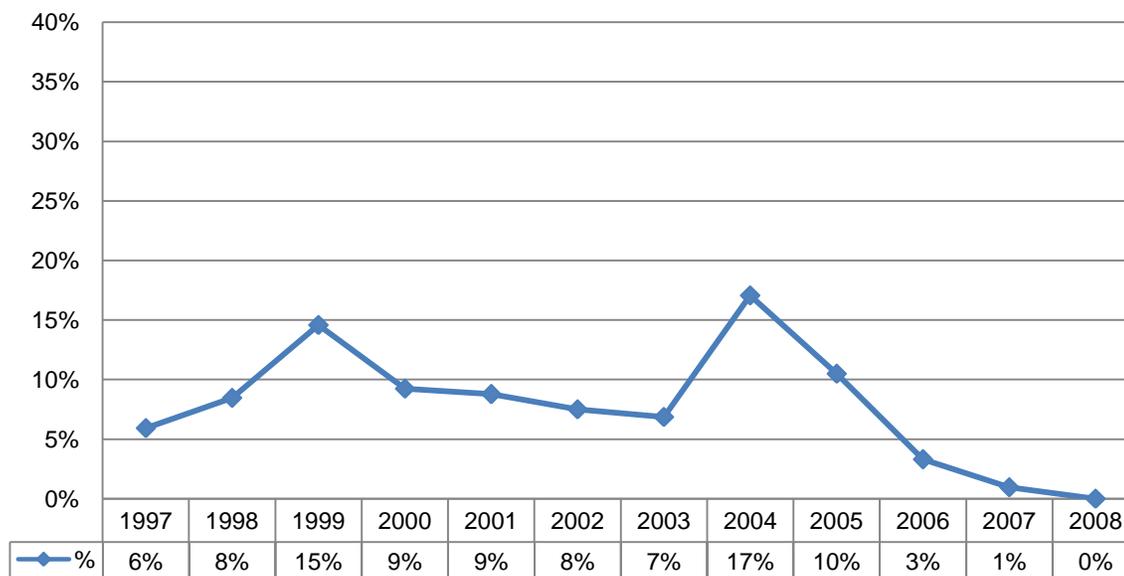
Tal como se mencionó en la presentación del caso, Santiago es una región que ha crecido en gran magnitud en especial por extensión, aspecto que ha generado graves problemas territoriales, en especial por la falta de servicios básicos, cantidad y calidad de espacios públicos, problemas en el transporte, entre otros muchos problemas que aquejan a los barrios periféricos. De esta forma, resulta interesante analizar cómo ha sido la evolución de inversión vía FNDR en aquellas comunas que presentan estas características.

Así, se procedió a subclasificar las 34 comunas que conforman el Área Metropolitana de Santiago en distintos tipos según su localización tomando como referencia a Lopez (2005); En primer lugar encontramos las centrales, aquellas que se encuentran próximas al casco histórico de la ciudad incluyendo las comunas del cono oriente. Segundo las pericentrales, comunas que se encuentran dentro del anillo Américo Vespucio excluyendo las centrales. Éstas además se subclasificarán en Zona pericéntrica norte, Zona pericéntrica poniente y Zona pericéntrica sur. Por último, encontramos las zonas periféricas, las cuales son aquellas que se encuentran fuera del anillo Américo Vespucio incluyendo las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

- Centrales: Santiago, Providencia, Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea, La Reina, Ñuñoa, y Macul.
- Pericentrales sur: San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, San Miguel, La Cisterna, San Ramón y La Granja.
- Pericentrales poniente: Quinta Normal, Estación Central, Cerrillos y Lo Prado.
- Pericentrales norte: Recoleta, Independencia, Conchalí, Renca y Cerro Navia.
- Periféricas: Quilicura, Huechuraba, Pudahuel, Peñalolén, El Bosque, La Florida, Puente Alto, San Bernardo, La Pintana, Maipú.

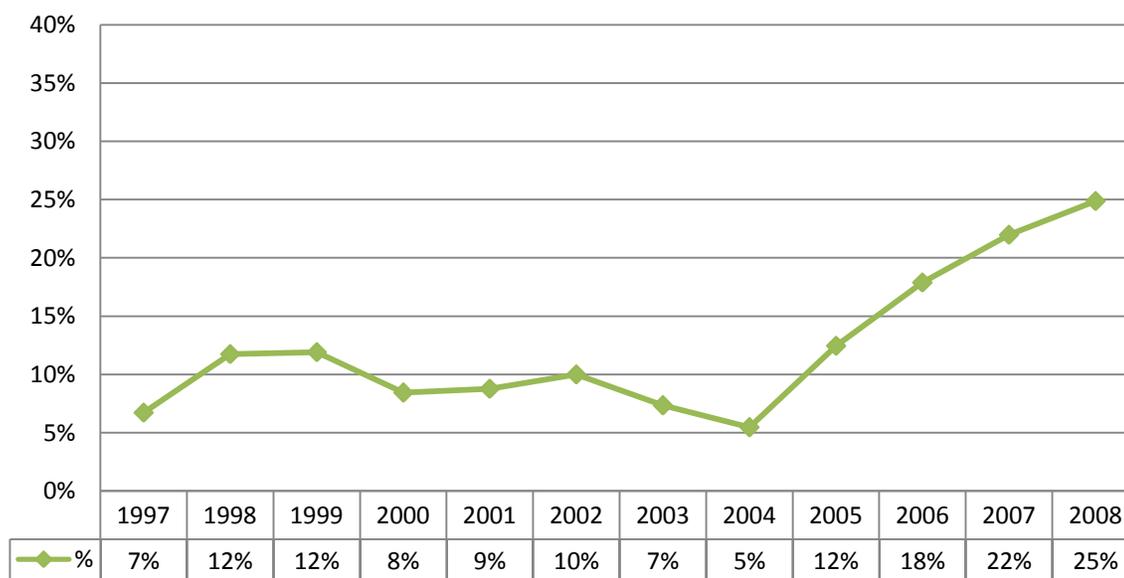
Los resultados de la evolución entre 1997 a 2008 de la inversión regional vía FNDR como porcentaje del total de la región se presentan a continuación para todos las subclasificaciones.

Figura 50: Evolución inversión en comunas centrales como % del total la RMS.



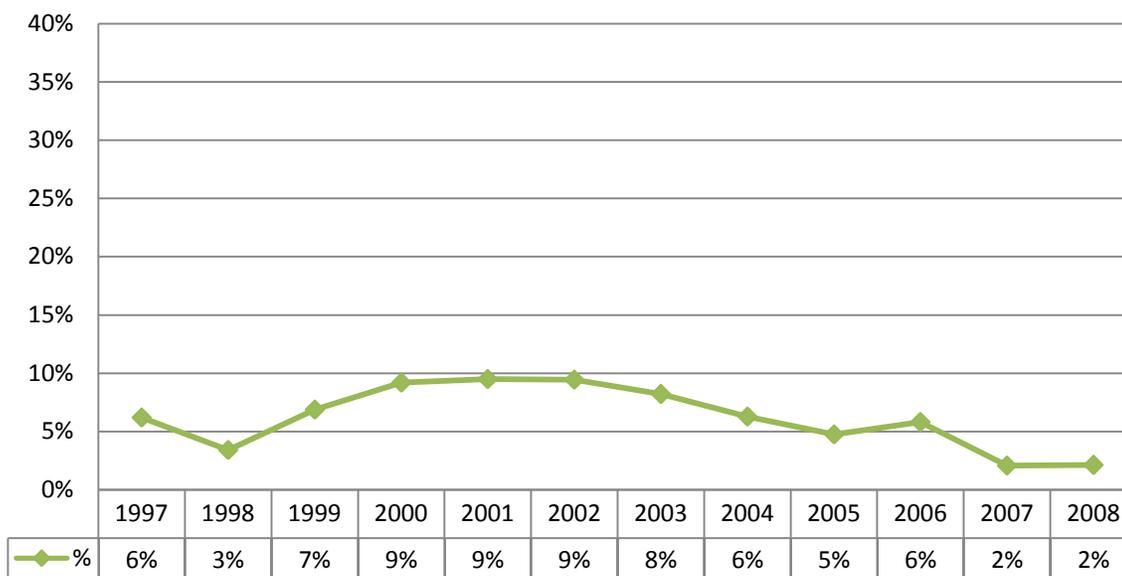
Fuente: Elaboración propia.

Figura 51: Evolución inversión en comunas pericentrales norte como % del total la RMS.



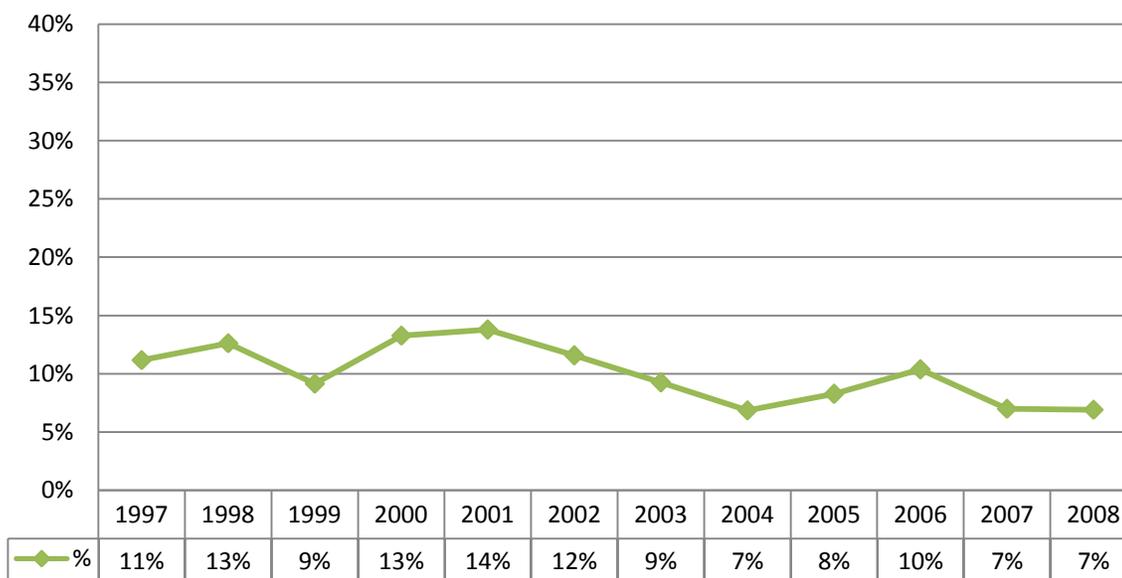
Fuente: Elaboración propia.

Figura 52: Evolución inversión en comunas pericentrales poniente como % del total la RMS.



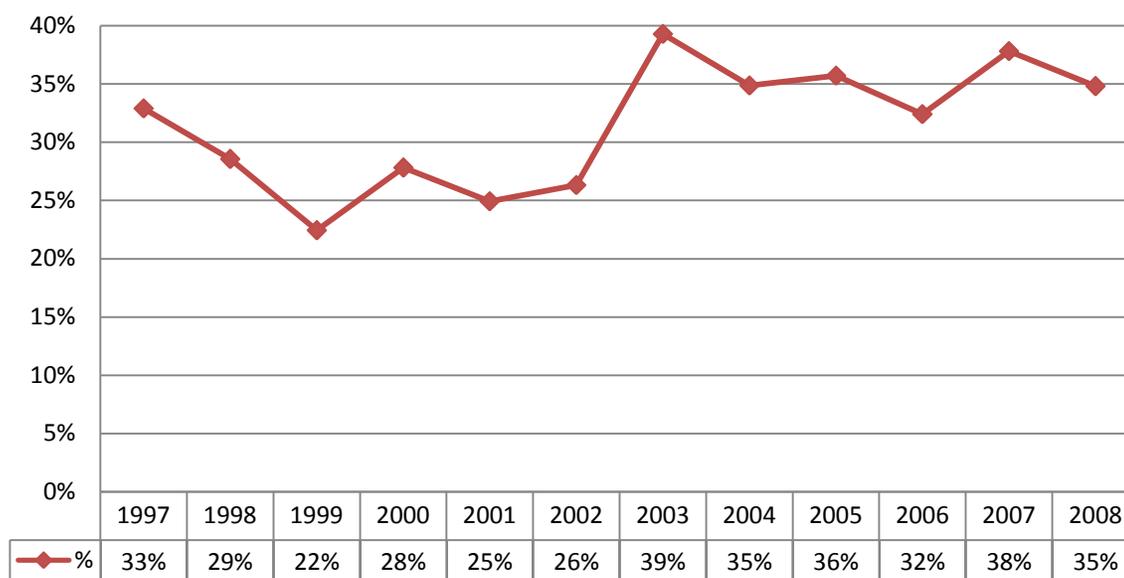
Fuente: Elaboración propia.

Figura 53: Evolución inversión en comunas pericentrales sur como % del total la RMS.



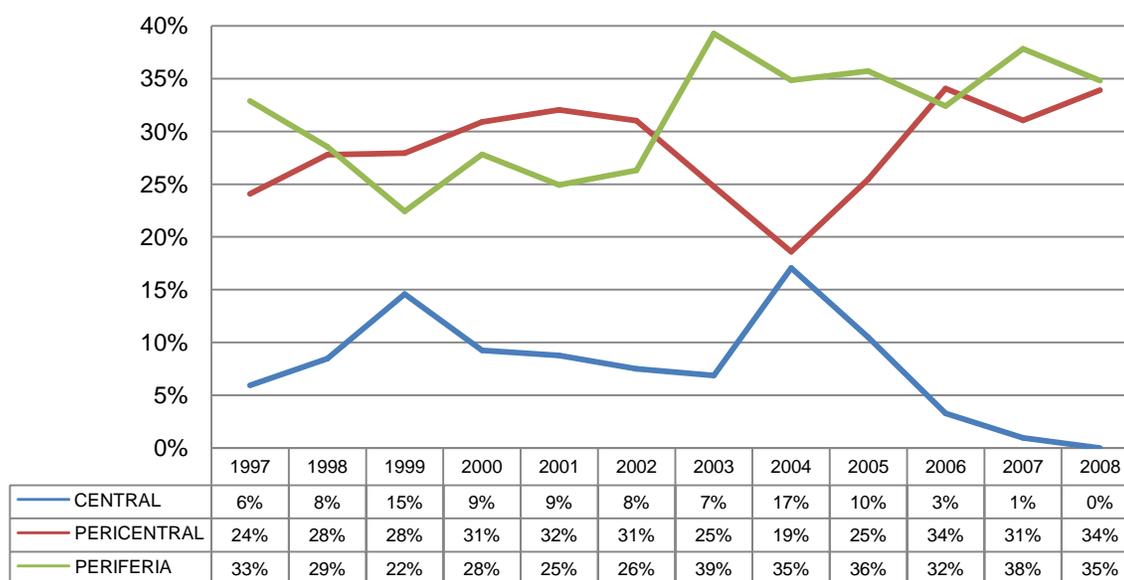
Fuente: Elaboración propia.

Figura 54: Evolución inversión en comunas periféricas como % del total la RMS.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 55: Evolución inversión en comunas según localización como % del total la RMS.



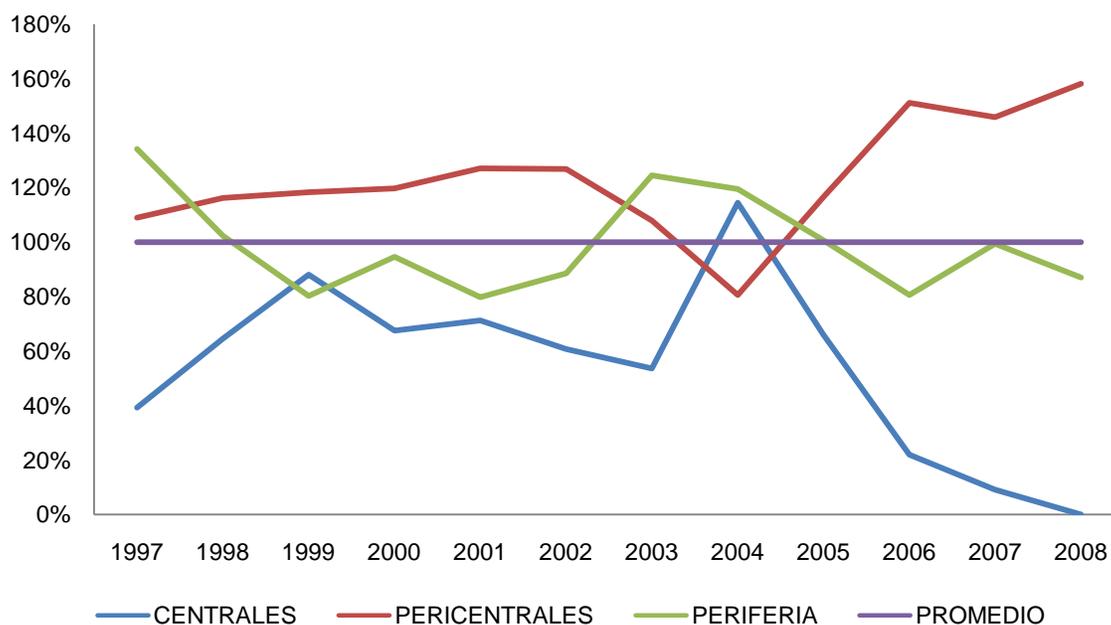
Fuente: Elaboración propia.

La información recabada en las gráficas anteriores está acorde a lo esperado. En primer lugar, existe una notoria menor inversión en las comunas centrales y del cono oriente del Gran Santiago, que se justifica al compararlo con su alto índice de calidad de vida urbana. Así mismo, las comunas con mayor inversión

corresponden a las periféricas, muchas de las cuales concentran los peores índices de calidad de vida. Sin embargo, al analizar de manera desagregada las comunas pericentrales sorprende la diferencia y proyección desde 2004 de inversión en comunas como Recoleta, Independencia, Conchalí, Renca y Cerro Navia.

Es importante mencionar que este análisis es en términos absolutos según localización, es decir, tomando el total de las comunas sin controlar por número de éstas ni por inversión per cápita. Al realizar un análisis per cápita la radiografía los resultados cambian en algunos aspectos. En la Figura 56 se muestra el porcentaje de cada área de localización con respecto al promedio per cápita⁶⁸ del Área Metropolitana de Santiago⁶⁹.

Figura 56: Inversión per cápita como % respecto al promedio del Área Metropolitana de Santiago.



Fuente: Elaboración propia.

Podemos apreciar como en los últimos años se ha privilegiado invertir en comunas pericentrales a nivel per cápita en vez de comunas de la periferia, incluso cayendo estas últimas por sobre el promedio desde 2006.

⁶⁸ Para este análisis se normalizó en 100% el promedio per cápita de inversión de la AMS.

⁶⁹ Se excluyó la inversión per cápita de las comunas rurales, ya que como vimos anteriormente al estar por sobre el promedio distorsiona los resultados.

En síntesis, la inversión según localización lleva un curso normal entendido en que las comunas que se encuentran en la periferia de la ciudad han tenido mayores niveles de inversión, salvo excepciones puntuales como por ejemplo un aumento de inversión en las comunas pericentrales norte. Sin embargo, las comunas de la periferia, tales como Puente Alto, la Florida o Maipú son también aquellas que poseen los mayores niveles de población, por lo cual la inversión per cápita en estas comunas es menor a las ubicadas en el anillo pericentral de la ciudad.

7. CONCLUSIONES

Esta investigación realizó un barrido sobre los procesos de descentralización en Chile, y en específico sobre cómo se ha configurado la descentralización fiscal a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este actual sistema de regionalización político, administrativo y fiscal data principalmente de la década del ochenta, pero fuertemente influenciado por propuesta elaboradas desde 1950. Es decir, Chile se encuentra organizado a partir de una realidad muy distinta a la actual, en donde las ciudades han generado nuevas dinámicas, la población urbana ha aumentado de manera exponencial, la economía del país ha crecido de manera constante, entre otros variables.

Este modelo pudo haber respondido a un momento determinado del país, en donde pudo haber sido efectivo, sin embargo, a pesar de todos esos cambios sociales y territoriales que ha experimentado el país, todo esto sumado a los innumerables estudios, debates e investigaciones, tanto públicas, privadas como extranjeras que señalan la importancia de una descentralización fiscal integral del país para lograr un desarrollo equitativo de los territorios, la administración pública sigue estando altamente concentrada desde un gobierno central y la transferencia de recursos hacia las regiones está siempre condicionada desde el nivel central.

No se trata de transformar la descentralización en dogma, ni de descentralizar a ultranza o de cualquier manera, pero hoy en Chile requiere avanzar hacia

otros procesos de descentralización más allá de asignar más recursos a las regiones vía FNDR. Para aquello se necesita voluntad política para traspasar competencias a aquellos niveles donde su disponibilidad pueda servir igual o mejor a las necesidades de las personas, sin distinción de su condición social o ubicación territorial (von Baer y Palma, 2008). En otras palabras, el camino hacia la descentralización está íntimamente ligado a un mayor desarrollo del país, en donde realizarlo más temprano que tarde es una decisión política que va a influir en una mayor o menor velocidad de nuestro desarrollo (del Río, 2008).

En un mundo globalizado como el de hoy, en donde los procesos cambian constantemente y por ende las necesidades sociales también. Un gobierno altamente centralizado crea obstáculos para hacer frente a estos cambios constantes de la sociedad. En efecto, es el municipio la administración pública más cercana a la comunidad y por ende quien posee el mayor diagnóstico de las necesidades pasadas, actuales y futuras. Tal como se expuso durante esta investigación, existen casos en Chile de decisiones triviales que se debieran decidir a nivel local, pero en definitiva es el ministerio sectorial, con sede en Santiago, quien debe tomar la decisión. Este tipo de gobernanza trae consigo un derroche de recursos públicos para hacer frente a la burocracia que emplea del sistema actual. En los casos en donde las necesidades requieran una mirada de mayor escala, se deben dar las atribuciones efectivas a los gobiernos regionales. Sólo en los casos en donde se requieran políticas a nivel país, el Gobierno Central debe ser el encargado principal de abordar dichas políticas públicas, tal como lo señala el principio de subsidiaridad vertical ascendente explicado en esta investigación.

Los resultados obtenidos de manera autónoma no entregan información acabada sobre la eficiencia ni criterios utilizados para recomendar favorablemente cada proyecto presentado, sino que la comparación de éstos permite entregar una imagen resumen de cómo se ha configurado la descentralización fiscal en Chile a través de la inversión pública regional durante tres periodos correlativos.

De vital importancia para el desarrollo del estudio fue entender el origen del sistema actual que ha configurado los procesos de descentralización en Chile, en específico la transferencia de recursos hacia gobiernos subnacionales, buscando relacionar variables políticas con momentos históricos del país. En efecto, el actual sistema responde a patrones de índole socioeconómica de un periodo específico de la historia del país como lo fue la Dictadura Militar, en donde se introdujeron diversas políticas públicas orientadas a la liberalización económica, aumento de participación de los privados y una búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos desde una visión neo liberal proveniente principalmente de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Todo esto, sumado a un centralismo histórico que ha venido acompañando la administración pública en Chile desde sus inicios, han configurado un sistema enfocado principalmente en la transferencia de recursos condicionados a gobiernos sub nacionales y un traspaso de atribuciones administrativas, sin integrar políticas de descentralización integral que incluyan también reformas políticas y fiscales.

7.1 ¿Existe realmente descentralización fiscal en Chile?

En Chile en vez de existir descentralización fiscal, definida como el traspaso de recursos de decisión autónoma a los municipios y gobiernos regionales con el fin que les permita cumplir cabalmente sus roles y funciones propias (von Baer, 2009), se ha configurado un sistema de fondos concursables, en donde el principal instrumento ha sido el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Sin embargo, este Fondo se ha transformado en una instancia canalizadora de recursos del gobierno central a los municipios, constituyéndose el ente regional en un eslabón más de la burocracia de inversión municipal. En otras palabras, el FNDR es un fondo comunal pero decidido desde el Gobierno Regional respectivo, mientras que la inversión netamente regional es decidida desde el Gobierno Central a través de las empresas del Estado y las inversiones sectoriales realizadas por los respectivos ministerios (Horst, 2008).

Sumado a lo anterior, en el análisis cuantitativo se pudo apreciar como gran parte de los recursos asignados para cada año se encuentran directamente relacionados en porcentaje a la composición política de los alcaldes electos en cada periodo, lo cual permite concluir que la inversión pública regional no sólo está mal administrada según cómo están definidos los procesos de decisión y administración del FNDR, sino también está influenciada por factores político partidistas que alteran la eficiencia en la asignación de los recursos y del sistema en general.

Por otro lado, el análisis cuantitativo nos muestra como el actual sistema de traspaso de recursos condicionados se encuentra influenciado por ciertos ámbitos de actuación por motivo de decisiones de política pública sin una lógica territorial ni administrativa. Hablamos de la inversión pública regional en educación que alberga el 55,36% de los recursos utilizados por el FNDR durante 12 años. Este caso refleja cómo un instrumento netamente técnico no permite generar un uso integral de los recursos para todos los ámbitos de desarrollo regional ni tampoco incorpora una mirada territorial en su funcionamiento. Además da señales de cómo los procesos de descentralización no han estado alienados entre los distintos ministerios sectoriales.

Si bien, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional ha permitido la realización de grandes inversiones a nivel regional y local, uno de las principales necesidades que se vislumbran a partir del análisis cuantitativo de esta investigación es la necesidad de reorganizar la gobernanza en la administración de los recursos de inversión pública regional, asumiendo la posibilidad de un mejor uso alternativo que se podría dar a estos recursos. Vemos como el excesivo papel del aparato público central en el ámbito de los gobiernos regionales y locales, y el no traspaso a éstos de un mayor nivel de competencias y recursos de libre disposición, impiden el empoderamiento y ejercicio pleno de las capacidades institucionales y personas a nivel regional y local (von Baer y Palma, 2008). En otras palabras, en Chile se está sub aprovechando el capital humano regional y local, impidiendo, por falta de voluntad política, un mayor desarrollo y equidad

entre los distintos territorios y un mejor aprovechamiento de la inversión pública regional.

7.2 ¿Cuáles son los mecanismos de decisión y asignación de inversión que finalmente priman en los procesos de decisión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional?

El análisis de datos buscó relacionar diversas variables, tanto políticas como otras territoriales –calidad de vida, localización, entre otras- con los niveles de inversión vía FNDR. Desde ahí no se encontró evidencia sustancial para determinar que los criterios de asignación responden necesariamente a criterios técnicos, sino lo contrario; se halló una directa relación entre la composición política de los alcaldes y el nivel de inversión regional. En otras palabras, existe evidencia que permite proyectar que gran parte de la inversión regional es decidida a partir de acuerdos entre los principales partidos políticos. Si bien, el sufragio universal a los alcaldes y concejales de las comunas constituye uno de los principales avances en materia de descentralización que ha vivido el país, éste no ha venido acompañado de una gobernanza a nivel subnacional que constituya una plataforma de descentralización fiscal adecuada para que no se generen estas prácticas.

Sumado a aquello, se constató la inexistencia de representación ciudadana de los consejeros regionales a pesar de las altas responsabilidades que poseen. En efecto, su estructura política de quienes conforman el Consejo Regional Metropolitana en todos los periodos analizados es estable entre los dos grandes conglomerados políticos del país. De esta forma, es posible concluir que existe el escenario propicio para que los patrones políticos tengan injerencia por sobre factores técnicos.

Por otro lado, la experiencia en otras naciones permite ver el retraso que posee el país en materia de descentralización en general, y en específico, con lo que respecta a descentralización fiscal. Chile ha privilegiado el equilibrio macroeconómico del país en base a argumentos de la leve poder gestión que poseen las administraciones locales para decidir sobre sus propios ingresos y

gastos, por sobre un traspaso directo de recursos y autonomía en la toma de decisiones de gastos e ingresos a escala subnacional.

Tarea pendiente para lograr una descentralización fiscal efectiva es la elección por sufragio universal del ejecutivo regional. De poco sirve un mayor traspaso de recursos económicos a los municipios, si éstos no poseen una administración que logre dirigirlos hacia políticas de desarrollo compartido. El Indicador de Calidad de Vida Urbana es un claro reflejo de cómo hoy existe una gran disparidad entre comunas de una misma región, encontrando en la Región Metropolitana a comunas con un alto nivel de vida como Vitacura, Providencia y Las Condes, y comunas con el peor índice a nivel nacional como lo son La Pintana y San Ramón⁷⁰.

Si bien, la solución no sólo se centra en la elección directa por parte de la ciudadanía del ejecutivo regional, sino que requiere un traspaso efectivo e integral de atribuciones y recursos para generar una estructura de gobernanza institucional que permita hacer frente a las diversas políticas públicas y procesos de inversión regional. En otras palabras, tener un Intendente electo contribuye, pero si no va acompañado de una descentralización fiscal integral tanto en materia de ingresos y gastos subnacionales implementadas de manera gradual, muchos procesos se pueden ver perjudicados en trabas burocráticas.

En síntesis, a través del análisis cuantitativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se permite concluir que este instrumento no constituye a generar una descentralización fiscal del país, ya que obliga a las unidades sub nacionales a la dependencia económica del nivel central a través de recursos condicionados y no de libre disposición. Instrumentos como el FNDR u otros que ha aplicado el Estado con el fin de descentralizar, pero sin perder el control político y fiscal, no permite realmente trasladar las decisiones del Estado y la ejecución de ellas a las regiones, manteniendo el Gobierno Central una fuerte injerencia y control en todos los procesos.

⁷⁰ Mencionamos cómo también para el caso de las áreas metropolitanas se requiere la figura de un Alcalde Mayor que pueda ordenar a los municipios urbanos contiguos de la Región.

8. BIBLIOGRAFÍA

ÁBALOS, J. (2009) "La construcción de capacidades políticas y administrativas regionales en un Estado unitario centralizado: Avances y desafíos en el caso chileno" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 133-145.

ACUÑA, E. (2009) "Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional". *Tesis para optar al título de Ingeniero Civil Industrial*. Universidad de Chile, Santiago.

AGHON, G. (1993) "Descentralización fiscal: Marco conceptual". Serie política fiscal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago.

ALIAGA, G., F. ARENAS, R. HIDALGO, & A. ORELLANA (2007) "Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político administrativas regionales en Chile" en I. Irrarrázaval, E. Puga, R. Palacios y A. Justiniano (eds.) *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile* Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 349-374.

ARENAS, F. (2009) "La construcción de las regiones chilenas: Desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 61-75.

BOISIER, S. (2001) "La doctrina oculta de la descentralización chilena" en *Desarrollo Regional. Balance de una década de Gobiernos Regionales*. MIDEPLAN, Santiago, pp. 183-200.

BRIONES, I. (2009). "Cátedra Economía Chilena" *Apuntes de clases Magíster en Economía y Políticas Públicas*, Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago.

CABRERO, E. (2006) "Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. Caracas.

CGLU (2008) *Informe GOLD Descentralización y democracia local en el Mediterráneo Resumen ejecutivo*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona.

CONARA (1975) "Chile hacia un nuevo destino: Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización". *Ministerio del Interior Gobierno de Chile*, Santiago.

CORREA, G. (2009) "Un nuevo paradigma descentralizador: Organizar la oferta central desde la demanda regional" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 211-232.

DE MATTOS, C. (2009) "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado" en *Proyecto FONDECYT 1085257*, Santiago.

DEL RIO, F. (2008) "Desafíos para el proceso de descentralización en Chile" en B. Horst y I. Irrarrázaval (eds.) *Rompiendo las cadenas del centralismo en Chile* Ediciones Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 153-170.

DUCCI, M. & M. GONZÁLEZ (2006) "Anatomía de la expansión de Santiago, 1991-2000" en A. Galetovic (ed.) *Santiago ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* Centros de Estudios Públicos, Santiago, pp. 123-145.

ELIASH, H (2012) Intervención en Foro "El Gobierno de la Ciudad" Fuente online: http://www.ieut.cl/2012/07/concurrido-foro-sobre-el-gobierno-de-la-ciudad-descargar-video/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=concurrido-foro-sobre-el-gobierno-de-la-ciudad-descargar-video. Consultado el día 10 de Julio de 2012.

FERNANDEZ, M. (2009) "Construcción de poder político regional: La tarea principal de la descentralización" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 167-172.

HORST, B. (2008) "Gobiernos Regionales, una verdad incómoda" en B. Horst y I. Irarrázaval (eds.) *Rompiendo las cadenas del centralismo en Chile* Ediciones Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 111-132.

HORST, B. (2009) "Fuentes de financiamiento, gobiernos subnacionales y descentralización fiscal" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 255-267.

IDB, (2001) "Making democracy Work in Latin America and the Caribbean" Washington, DC.

INE (2009) CHILE: "Proyecciones y Estimaciones de Población 1990-2020 País y Regiones". Santiago.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES UC (2011). "Indicador de Calidad de Vida Urbana" *Núcleo de Estudios Metropolitanos*, Universidad Católica de Chile, Santiago.

LARRAÍN, H. (2008) "De la actual re-centralización a la descentralización del país" en B. Horst y I. Irarrázaval (eds.) *Rompiendo las cadenas del centralismo en Chile* Ediciones Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 135-151.

LÓPEZ, E. (2005) Impacto del crecimiento del Gran Santiago en el deterioro funcional de sus espacios pericentrales". *Revista Geocrítica*, Santiago.

MIDEPLAN (2012) "Funcionamiento Sistema Nacional de Inversiones. Preguntas Frecuentes". Fuente Online:
http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=7&Itemid=26 Consultado el día 21 de abril de 2012.

MINISTERIO DEL INTERIOR (1993) "Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional", Santiago.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2012) "Proyectos de Ley sobre Descentralización". Fuente Online:
<http://www.gob.cl/especiales/proyectos-de-ley-sobre-descentralizacion/>
Consultado el día 6 de junio de 2012.

MELIN, B. (2005) "Balance de las Políticas de Descentralización en América Latina". Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia. París.

MONTECINOS, E. (2005) "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile" en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, número 31. Maracaibo.

MONTECINOS, E. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". *Revista EURE* (Vol. XXXI, Nº 93), pp. 77-88, Santiago.

ORELLANA, A. (2009) "La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios". *Revista EURE*, vol. XXXV, Nº104, pp-101-120, Santiago.

ORELLANA, A. (2009) "La incidencia de la gestión municipal en la gobernabilidad metropolitana del Área Metropolitana de Barcelona" *Tesis para optar al grado de doctor en Geografía Humana*, Universidad de Barcelona, Barcelona.

PETTERMAN, A. (2006) "¿Quién extendió Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994" en A. Galetovic (ed.) *Santiago ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* Centros de Estudios Públicos, Santiago, pp. 205-229.

PERRY, G (1999) "Macroeconomic management in decentralized democracies". Trabajo presentado en *Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean*, Valdivia.

PODUJE, I. (2006) "El globo y el acordeón: planificación urbana de Santiago, 1960-2004" en A. Galetovic (ed.) *Santiago ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* Centros de Estudios Públicos, Santiago, pp. 231-275.

PRATS I CATALÁ, J. (2009) "Chile será descentralizado o no será desarrollado" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 11-17.

SASSEN, S. (2007) "Sociología de la globalización". Kats Editores, Buenos Aires.

SERCPLAC RM (2009) "Región Metropolitana de Santiago: Análisis Inversión FNDR 2003-2009", Santiago.

SUBDERE (1995) *Guía para Gobiernos Regionales*. Santiago.

SUBDERE (2001) *El Chile descentralizado que queremos, un proyecto de todos*. Santiago.

SUBDERE (2009) *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago.

TOBAR, M. (2009) "Estado regional y democracia participativa: Dos caras de la misma moneda" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 146-165.

VON BAER, H. (2009) "No tengamos miedo a descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 86-98.

VON BAER, H. (2009) "¿Qué país queremos, hacia donde vamos?" en "Pensando Chile desde sus Regiones" en H. von Baer (ed.) *Pensando Chile desde sus Regiones* Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, pp. 119-131.

VON BAER, H. & C. PALMA (2008) "Hacia una política de Estado en descentralización y desarrollo local y regional" en B. Horst y I. Irarrázaval (eds.) *Rompiendo las cadenas del centralismo en Chile* Ediciones Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 171-201.

WAISSBLUTH, M. & C. LEYTON (2006) "La descentralización en Chile: asignatura pendiente" Artículo online disponible en www.mariowaisbluth.com.

ZICCARDI, A (1996) "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas". IISUNAM Miguel Angel Porrúa. México. pág. 13-37.