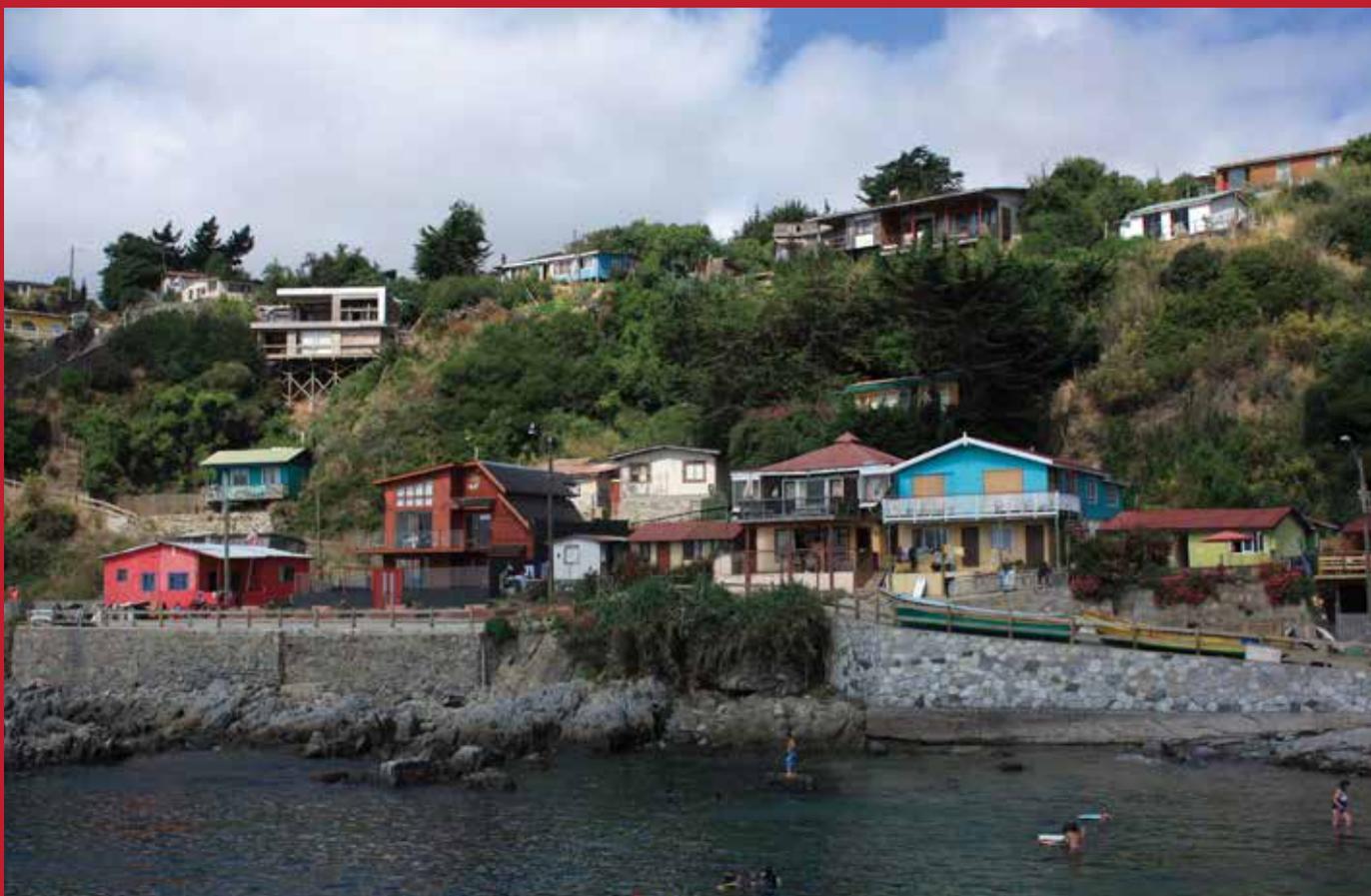


# Informe Anual de Avance de la Descentralización Chile 2015



**SUBDERE**  
Subsecretaría de  
Desarrollo Regional  
y Administrativo

Gobierno de Chile



# **Informe Anual de Avance de la Descentralización Chile 2015**

**INFORME ANUAL DE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN CHILE 2015**

**ISBN: 978-956-8468-50-7**

**NÚMERO DE INSCRIPCIÓN: A-276927**

**AUTORIDADES:**

Sr. Ricardo Cifuentes Lillo

SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

Sra. Viviana Betancourt Gallegos

JEFE DE DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS - SUBDERE

**COORDINACIÓN**

Sr. Osvaldo Henríquez Opazo.

Jefe Departamento de Políticas y Descentralización -SUBDERE

**ELABORACIÓN**

División de Políticas y Estudios - SUBDERE

Víctor Hernández P.

Administrador Público, Asesor de Departamento de Políticas y Descentralización

Luis Hidalgo V.

Economista, Asesor de Departamento de Políticas y Descentralización

María Antonieta Sepúlveda

Geógrafo, Asesor de Departamento de Políticas y Descentralización

Año 2016

**Apoyo en Producción Gráfica**

Centro de documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

**Diseño**

Sra. Constanza Herrera Celedón

**PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN**

Torrealba y Asociados S.A.

**FOTOGRAFÍA PORTADA**

Griselda Molina

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

Sr. Ricardo Cifuentes Lillo \_\_\_\_\_ 5

## CAPÍTULO I: LA CONCENTRACIÓN EN CHILE 9

La Concentración Económica y del Ingreso en Chile \_\_\_\_\_ 11

**Miguel Atienza Ubeda, Marcelo Lufin Varas y Dusan Paredes Araya**

La Concentración Social: Crecimiento y Desempeño del Capital Humano y Social \_\_\_\_\_ 29

**Jose F. Maripani**

La Concentración Política en Chile \_\_\_\_\_ 55

**Pablo Monje R.**

## CAPÍTULO II: INFORME ANUAL DE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN CHILE 2015 77



# PRESENTACIÓN

La descentralización en Chile se ha convertido en una Política de Estado. Desde la recuperación de la democracia, cada gobierno ha avanzado en promover la descentralización, pero a partir del año 2006 este proceso se aceleró. En este sentido, el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para el período 2014-2018 establece lo siguiente: *“En el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y Consejeros Regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta. Nuestro compromiso es dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio”*. Casi tres años después de asumir su mandato, el jueves 29 de diciembre del año 2016 promulgó la reforma constitucional que permite la elección del Gobernador Regional, cumpliendo con el compromiso asumido ante el país.

En los últimos 26 años Chile ha progresado más que en ningún otro período de su vida independiente. Sin embargo, aún nuestro proceso de desarrollo tiene grandes deudas pendientes, siendo la inequidad regional una de las más importantes y urgentes de reparar, y por eso es uno de los grandes desafíos de nuestro gobierno.

Chile sigue siendo un país centralista. Hasta ahora hemos desperdiciado las enormes capacidades y potencialidades de nuestras regiones, lo que ha limitado nuestro crecimiento económico, competitividad y desarrollo social. Por esta razón, el Gobierno ha tomado la decisión de impulsar una ambiciosa Agenda de Descentralización, entendida como una Política de Estado permanente e irreversible, compuesta por un conjunto de iniciativas dirigidas a darle más poder a las regiones y más autonomía en sus decisiones y en la administración de sus recursos, de manera que en el futuro puedan construir sus estrategias de crecimiento a partir de sus propias necesidades, anhelos y particularidades. En ella se juega buena parte de nuestro bienestar futuro, ya que es un paso clave para derrotar la desigualdad y lograr un desarrollo inclusivo que acorte las brechas existentes entre el centro y las regiones, entre las ciudades capitales, comunas y localidades.

Hoy en Chile, se ha dado un paso histórico, al incorporar en la Constitución de la República una nueva forma de gobierno de las regiones. Una forma más democrática, participativa e inclusiva, donde cada uno de los ciudadanos y ciudadanas podrá aportar a la conformación de su nueva región. Este nuevo desafío se basa en la convicción de que la descentralización es un proceso que necesitamos y queremos emprender. Debemos crear un nuevo paradigma para Chile, pues, en definitiva, se trata de construir un país distinto, de impulsar un cambio cultural, y de transformar costumbres y comportamientos arraigados a lo largo de toda nuestra historia.

Por muchos años, el país ha estado bajo el modelo de un Estado Unitario Concentrado. Desde el primer orden institucional, en el siglo XIX, la organización territorial de la administración del Estado ha ido evolucionando en el nivel intermedio desde las originarias tres provincias (Concepción, Coquimbo y Santiago) hasta las actuales 15 regiones, y en el nivel local se ha definido como departamentos, subdelegaciones, distritos hasta llegar a las actuales comunas. El Estado Unitario en Chile ha sido consagrado en las constituciones de 1833, 1925 y 1980, y el gobierno y administración territorial ha sido ejercido de forma centralizada y radicada en la figura del Intendente como representante del Presidente de la República en la región.

Con el regreso de la democracia se promovió el año 1991 una reforma a la Constitución en materias de Gobierno Interior y Administración Regional, en virtud de la cual se crearon los gobiernos regionales, entendidas como entidades descentralizadas, cuyo objetivo principal es la administración superior de la región en materias de desarrollo económico, social y cultural. De esta manera, se introdujo en el modelo vigente un ente descentralizado, pero de estructura mixta, es decir, la representación de la ciudadanía de la región expresada en el Consejo Regional.

Posteriormente, el año 2007 la Presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que propuso una modificación al sistema vigente, solicitando que los Consejeros Regionales sean electos por la ciudadanía de cada región y no de forma indirecta, según regía a la fecha. En aquella época, la Jefa de Estado señaló *“Queremos que las regiones puedan nombrarse con su nombre, por su identidad, y no más por número (...) segundo, elegir directamente a los consejeros regionales y tener una herramienta de descentralización que nos permita traspasar atribuciones y recursos de los ministerios a las regiones.”* (Valparaíso, Abril de 2007)

Esta modificación se promulgó el año 2009 en Concepción y fue en noviembre del año 2013 cuando se llevó a cabo la primera elección directa por parte de la ciudadanía de los consejeros regionales, mejorando así su representatividad y legitimidad.

Posteriormente, a inicios del año 2015, con el objetivo de avanzar decididamente en la descentralización del país, se envió a trámite legislativo una nueva propuesta de reforma a la Constitución de la República, en la que se propuso la elección democrática de la máxima autoridad regional. Después de dos años de tramitación, el Parlamento la aprobó por 24 votos a favor en el Senado y 96 votos a favor en la Cámara de Diputados, logrando con ello una amplia mayoría y un respaldo transversal a la iniciativa.

El nuevo modelo que se vislumbra, considera las administraciones regionales como una forma de distribución territorial del poder a través de corporaciones de derecho público de origen democrático. Los gobiernos regionales gozarán de mayor autonomía, sus autoridades serán elegidas en forma directa por la

ciudadanía y contarán con competencias y recursos financieros para resolver las demandas de la población y promover el desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios. Se complementará y articulará en esta tarea con la administración central (nacional y regional) en el marco de las políticas nacionales y el presupuesto. El representante del Presidente de la República en la región será el Delegado Presidencial Regional que tendrá asiento en la capital regional y ejercerá las funciones de Gobierno Interior.

El modelo se basa en el principio de que al Gobierno Central le corresponde el diseño de políticas, normas y estándares nacionales, además de las tareas de fiscalización y administración de la seguridad interior del Estado. A los gobiernos regionales, en tanto, les corresponde, principalmente, la tarea de promoción de desarrollo territorial, económico, social y cultural de la región, en armonía con las políticas nacionales impulsadas desde los ministerios.

La nueva norma constitucional señala que *“el Gobernador Regional será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, correspondiéndole presidir el Consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional. El Gobernador Regional será elegido por sufragio universal en votación directa. Será electo el candidato a gobernador regional que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al 40 por ciento de los votos válidamente emitidos, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente solo para el período siguiente.”* (Nueva Norma Constitucional, Art. 111).

El nuevo modelo se instalará mediante un Gobierno Regional que gozará de mayor autonomía y profundizará la democracia. Esto se hará a través de una real representación de los ciudadanos en los gobiernos regionales y mediante una mayor capacidad para tomar decisiones que les permitirán resolver los problemas que afectan a las regiones y promover su desarrollo. Asimismo, el nivel nacional complementará y compatibilizará los intereses regionales con los del país a través de su institucionalidad, representando así el carácter unitario del Estado de Chile.

La política de Estado y el nuevo marco institucional no solo involucra a todos los gobiernos pasados y futuros, sino también a todas las instituciones que forman parte del Estado. En ello radica la importancia de elaborar un Informe Anual de la Descentralización, que permitirá difundir periódicamente los avances de este proceso de mayor autonomía de las regiones en Chile.

**RICARDO CIFUENTES LILLO**  
**Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo**





# **CAPÍTULO I**

## **La Concentración en Chile, Bases para una Discusión**



# La Concentración Económica y del Ingreso en Chile

Miguel Atienza U.<sup>1</sup>

Marcelo Lufin V.<sup>2</sup>

Dusan Paredes A.<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

La concentración de la actividad económica y del ingreso en torno a la Región Metropolitana ha sido una característica de la geografía económica de Chile desde el comienzo del siglo XX comienza a acelerarse su proceso de urbanización. La “cuestión regional” ha sido objeto de atención académica y política desde hace más de cincuenta años cuando el proceso de urbanización nacional ya había concluido (Friedman y Stöhr, 1966; Larrain, 1987; Foxley, 1987). Hoy, a pesar de todas las declaraciones que habitualmente se realizan, es evidente que la cuestión o el problema regional ocupa un lugar secundario en la agenda política de Chile y que las acciones que se han llevado a cabo durante los últimos cincuenta años no han contribuido a reducir la concentración espacial y el patrón centro periferia que caracteriza a la economía del país, e incluso han podido contribuir a aumentar o perpetuar dicho patrón (Atienza y Aroca, 2013). El objetivo de este capítulo es mostrar que la concentración de la actividad económica y el ingreso es un problema urgente, no solo considerando criterios de equidad, sino también de eficiencia para un mejor funcionamiento del sistema democrático.

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera se discute en qué medida hoy para Chile, el exceso de concentración de la actividad económica es un problema en términos de la eficiencia del conjunto de la economía, la equidad debido a su contribución al conjunto de la desigualdad y desde la perspectiva de avanzar hacia un marco institucional más inclusivo que permita definir los modelos de desarrollo local. La segunda parte, analiza la evolución de la concentración de la población y la actividad económica en Chile y estudia su relación con la tasa de crecimiento nacional y su contribución a la desigualdad de ingresos del país. La tercera parte presenta los principales resultados del trabajo y plantea la urgencia de un debate nacional en torno a la reducción de la concentración económica en Chile, resumiendo algunas de las propuestas que hasta ahora se han realizado en el ámbito del proceso de descentralización.

- 
- 1.- Doctor en Economía de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Profesor Asistente Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica del Norte.
  - 2.- Ph.D. in Regional Planning, Regional Science Concentration, University of Illinois at Urbana-Champaign, EEUU.
  - 3.- Director del Departamento de Economía de, Universidad Católica del Norte. A liated Research Assistant Professor (2010 - Present) Regional Economics Application Laboratory REAL, University of Illinois. Illinois, United States.

## ¿ES LA CONCENTRACIÓN UN PROBLEMA?

La organización espacial de la economía se caracteriza por la concentración de la población y la actividad económica. Este es un hecho estilizado de la economía regional y urbana que sirve como punto de partida para la mayoría de las investigaciones en el área desde hace décadas cuando se reconoció, además, el carácter espacialmente desequilibrado del desarrollo económico (Hirschman, 1958; Myrdal, 1957). Este desarrollo en sus etapas iniciales se caracteriza por la concentración que tiende a persistir siguiendo una trayectoria dependiente del sendero y que, a largo plazo, tiende a disminuir una vez se alcanzan ciertos niveles de desarrollo de acuerdo a la conocida hipótesis de Williamson (1965). Si esto es así, lo que parece, además, estar ampliamente documentado (Alonso, 1980; Wheaton y Shishido, 1981; Ades y Glaeser, 1995; Junius, 1999; Gaviria y Stein, 2000; Henderson, 2003; Henderson y Wang, 2007; Brühlhart y Sbergami, 2009), ¿por qué preocuparse por la concentración? ¿No refleja la organización concentrada de la economía un equilibrio a largo plazo en los mercados del suelo y del trabajo que garantiza la eficiencia?

Para responder a esta pregunta es útil acudir a la diferenciación entre urbanización y concentración que proponen Davis y Henderson (2003). El proceso de urbanización, que ha caracterizado históricamente el desarrollo económico inicial, es esencialmente concentrado como resultado del proceso de cambio estructural de una economía fundamentalmente rural y primaria a otra urbana e industrial. Este proceso es transitorio, suele tener lugar en periodos de tiempo relativamente cortos y es difícil de medir y manejar mediante las políticas públicas.<sup>4</sup> La concentración, en contraste, tiende a persistir a largo plazo incluso si dichos países alcanzan niveles de desarrollo medio, es relativamente fácil medirla mediante varios indicadores y puede verse influida por la políticas públicas. La concentración, entendida de esta manera, no es de por sí un problema, pero puede convertirse en un problema cuando es excesiva y persistente teniendo en cuenta las principales variables que la determinan como el nivel desarrollo económico, medido por el PIB per cápita, y el tamaño de la economía, medido como la cantidad de población urbana.

Desde esta perspectiva, para los países que han alcanzado un nivel de desarrollo intermedio y que tienen un tamaño medio, como es el caso de muchos de los países latinoamericanos (Atienza y Aroca, 2013), niveles de primacía urbana altos que se mantienen durante décadas se constituyen en un problema en el que deben considerarse al menos desde tres dimensiones: la eficiencia, la equidad y el grado de democracia. Desde la perspectiva de la eficiencia, la relación entre el nivel de concentración espacial y el crecimiento nacional es ambigua y depende del nivel de desarrollo económico alcanzado por una economía (Henderson 2003; Davis y Henderson, 2003). Durante las etapas iniciales del desarrollo, tiende a considerarse que la concentración es beneficiosa para el crecimiento ya que permite aprovechar las economías de aglomeración que surgen de la concentración y que no podrían aprovecharse si la actividad y la población estuvieran dispersas debido a la carencia de infraestructuras y de capital humano calificado. A medida que un país se desarrolla, sin embargo, el exceso de concentración puede provocar deseconomías de aglomeración y aumentan las oportunidades

4.- En torno a treinta años en los países que comenzaron su urbanización a partir del siglo XX (Henderson, 2010).

productivas en las regiones periféricas, por lo que se puede dar un cambio de signo en la relación entre crecimiento y concentración. Esta idea se encuentra implícita en la hipótesis de Williamson (1965) que propone una relación en forma de U invertida entre concentración y desarrollo económico. Las teorías de sistemas de ciudades propuestas por Henderson (1974) han modelado este cambio de signo en la relación entre concentración y crecimiento a partir de modelos de equilibrio general que determinan tamaños óptimos de ciudades. Problemas de coordinación de los mercados del suelo y la existencia de marcos institucionales que favorecen a las ciudades principales provocan que estas crezcan por encima de su tamaño óptimo. Desde una perspectiva estática, este exceso de concentración provoca deseconomías de aglomeración en las regiones centro y un desaprovechamiento de potenciales economías de aglomeración en la periferia que conducen a un menor crecimiento de la economía en su conjunto. Desde una perspectiva dinámica, también se pierden potenciales oportunidades de innovación en la periferia lo que conduce al mismo resultado (Henderson, 2003).

Diversos trabajos empíricos basados en análisis de datos de panel han confirmado la correlación negativa entre concentración y crecimiento a partir de determinados umbrales de PIB per cápita (Henderson, 2003; Sbergami, 2002; Brülhart y Sbergami, 2009). Henderson (2003) en el que probablemente sea el artículo más completo sobre este tema, estima que un aumento de la primacía urbana por encima de una desviación típica de la media, reduciría la tasa del crecimiento del PIB en aproximadamente un 1,5% por año. Otros trabajos basados en técnicas de estimación semiparamétricas encuentran una relación similar y, al mismo tiempo, muestran las diferencias existentes entre los países desarrollados y no desarrollados (Bertinelli y Strobl, 2007; Barrios y Strobl, 2009; Pholo Bala, 2009). En concreto, Pholo Bala (2009) señala que continentes como Asia y Latinoamérica se encuentran en lo que denomina una "trampa de la concentración". Esta trampa es especialmente significativa en el caso de Latinoamérica donde el rango de la tasa de primacía que implica efectos negativos en el crecimiento es más amplio que en el resto de continentes. En conjunto, y con independencia de la técnica de estimación, la mayoría de los países latinoamericanos muestra un exceso de concentración que afecta negativamente al crecimiento nacional, lo que probablemente está relacionado con la forma de su proceso de urbanización y el marco institucional que ha caracterizado su desarrollo, como veremos más adelante.

Considerando lo anterior, la concentración espacial no solo se presenta como un problema de eficiencia sino también, en la mayoría de los casos, como un problema de equidad. La hipótesis de Williamson (1956), tradicionalmente utilizada para explicar la localización de personas y actividad, se planteó en su origen en términos de convergencia del ingreso regional per cápita a medida que los países se desarrollan. Si bien esta tendencia ha tendido a observarse en los países desarrollados, se reconoce que la concentración es fuente de desigualdad entre las regiones centro y periferia y también dentro de la propia región centro, un aspecto habitualmente ignorado en los estudios sobre desigualdad (Henderson, 2010). Como plantea Novotný (2007), la organización concentrada de la geografía económica afecta a la desigualdad individual, lo que se ve reforzado por la tendencia de las grandes ciudades a concentrar el capital humano más calificado (Combes Duranton y Gobillon, 2008; López y Miller, 2008; Paredes, Iturra y Lufin, 2016).

Más allá de la desigualdad de ingresos, y desde una perspectiva más amplia como el enfoque de las capacidades propuesto por Sen (1999), un nivel de concentración excesivo de la población y la actividad plantea dilemas que afectan directamente al problema de la justicia espacial. Si bien la región centro y las regiones periféricas pueden alcanzar un mismo nivel de ingreso per cápita, los habitantes de la primera podrán acceder a una mayor cantidad y calidad de servicios básicos, como la salud y la educación, así como a mayor diversidad de productos lo que conduce a una nueva fuente de desigualdad, en este caso, en términos de calidad de vida y posibilidades de desarrollo personal y bienestar. Desde esta perspectiva, cada vez más reconocida la necesidad de “políticas orientadas a los lugares” especialmente aquellos que pueden caer en círculos vicios de pobreza en el sentido de Myrdal (1957). Un tipo de políticas que también se han planteado como potencial fuente de mayor crecimiento (Garcilazo y Oliveira Martins, 2015).

La mayoría de las teorías que explican la concentración espacial tendieron inicialmente a explicarla como el resultado de las fuerzas de mercado (Henderson, 1974; Krugman, 1991). Con el tiempo, sin embargo, los trabajos han tendido a destacar crecientemente la importancia del marco institucional como un determinante clave de la persistencia de la concentración a pesar del desarrollo económico (Ades y Glaeser, 1995; Davis y Henderson, 2003; Soo, 2005; Henderson y Wang, 2007; Henderson, 2010; Kim y Law, 2012). Estos trabajos plantean el problema de la concentración excesiva en el ámbito del debate sobre la construcción de sociedades más democráticas y donde adquieren un papel relevante las políticas orientadas a reducir las diferencias regionales. En conjunto, existe un grado de acuerdo amplio con respecto al efecto de las variables políticas e institucionales en el nivel de concentración. Los países con mayores niveles de democracia, un mayor grado de descentralización y que han invertido en infraestructuras de transporte terrestre y marítimo tienden a presentar menores niveles de concentración espacial.

En términos generales, se observa que las sociedades que poseen instituciones territorialmente extractivas, que garantizan el predominio de unos lugares sobre otros y que reflejan una forma de apropiación política del espacio limitando la inclusión de las regiones periféricas, tienden a poseer sistemas urbanos más asimétricos (Vargas y Atienza, 2016). Para caracterizar este fenómeno, Henderson (2003, 2010) propone el concepto de “favoritismo”, entendido como la existencia de un marco institucional que favorece a algunas ciudades dentro de los países, normalmente las ciudades principales y las capitales, generando incentivos para localizarse en estas aglomeraciones debido al mayor acceso a los mercados de capital, ventajas fiscales, una oferta de bienes públicos significativamente mayor que en el resto del país y proximidad al poder político y económico. Ventajas que, en general, favorecen la migración de empresas y trabajadores hacia las grandes ciudades siguiendo comportamientos de “rent-seeking”, en ocasiones vinculados a la corrupción.

El favoritismo ha sido una característica histórica de los sistemas de ciudades latinoamericanos (Morse, 1962; 1974) que ha tendido a reforzar la persistencia de la concentración en el continente debido a las instituciones territorialmente extractivas heredadas desde tiempos de la colonia, los regímenes autoritarios que se sucedieron durante el siglo XX y las políticas

de industrialización por sustitución de importaciones aplicadas en el mismo siglo (Vargas y Atienza, 2016). En el marco institucional actual de la mayoría de los países latinoamericanos, el pensar que las fuerzas del mercado y el desarrollo económico van a llevar espontáneamente a la desconcentración de la población y la actividad económica no solo es poco realista, sino que también afecta a la eficiencia, la equidad y el grado en que cada una de las regiones participan en la gestión democrática de los estados. Es urgente, por tanto, que los debates sobre el modelo de estado y las políticas económicas se incorporen a la agenda pública y promuevan estrategias activas para el desarrollo de las regiones periféricas que reduzcan el grado de concentración. Este debate adquiere mayor urgencia en Chile debido al grado de desarrollo económico alcanzado y a la persistencia de sus altos niveles de desigualdad.

## LA CONCENTRACIÓN ESPACIAL EN LA ECONOMÍA CHILENA

Chile es un caso ejemplar de un país de nivel de desarrollo medio que mantiene un nivel de concentración excesivo, que según todos los estudios sobre el tema perjudica su tasa de crecimiento (tabla 1). Al mismo tiempo, mantiene altos niveles de desigualdad de ingreso parcialmente explicados por la organización espacial de su economía y posee un marco institucional altamente centralizado y un conjunto de políticas, en su mayoría ciegas espacialmente, que tienden a perpetuar las altas tasas de primacía que caracterizan su sistema urbano. Es este apartado analizamos la evolución de la concentración espacial en Chile en términos de población y actividad productiva y su potencial efecto en el crecimiento nacional y evaluamos su contribución a la desigualdad de ingresos dentro del país.

### Evolución de la concentración espacial en Chile

Entre los países de América del Sur con una población urbana superior a los cinco millones de habitantes, Chile es el país que presenta una mayor tasa de primacía junto a Perú con el 40% de la población urbana concentrada en la ciudad principal en el año 2015<sup>5</sup>. Entre los países que poseen un nivel de renta per cápita similar al de Chile en el mundo, su tasa de primacía es la más alta si no consideramos a los países con una población urbana menor a cinco millones de habitantes.<sup>6</sup> Este alto grado de concentración espacial de la población es persistente desde los años cincuenta del siglo XX, cuando la tasa de primacía se encontraba en torno al 38% de la población urbana concentrada en Santiago. Esta persistencia se observa también al analizar la desigualdad espacial entre regiones a partir del índice de Theil espacial calculado para población, empleo y producto que desde mediados de los años ochenta del siglo XX presenta incluso una leve tendencia a aumentar. Destaca además el mayor grado de desigualdad espacial que presenta el producto que, como veremos más adelante, se encuentra significativamente más concentrado que la población (Atienza y Aroca, 2012).

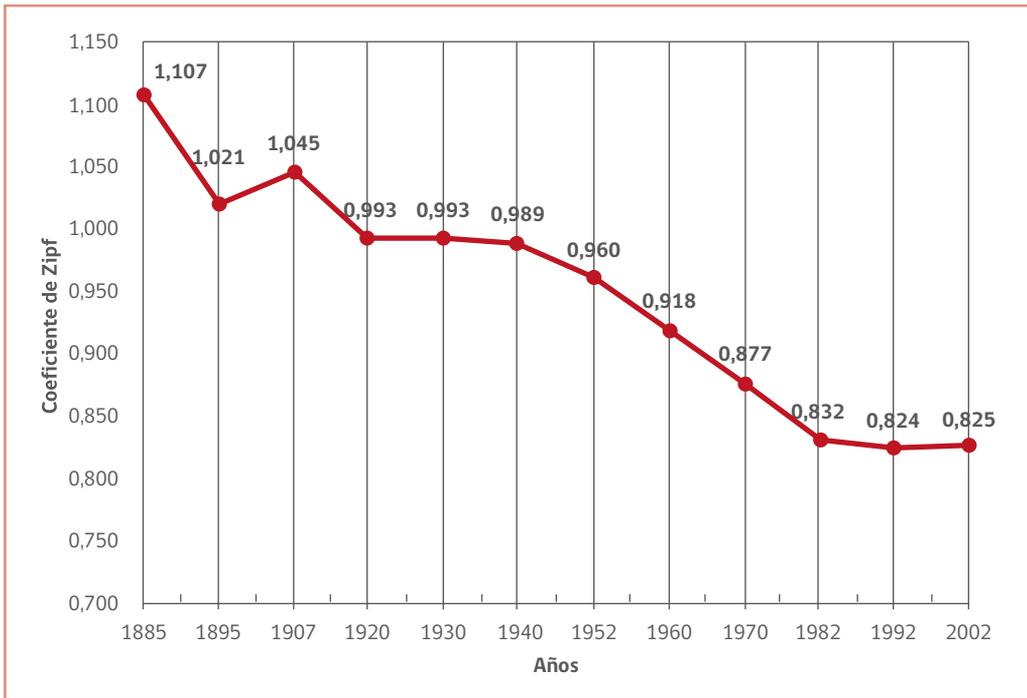
5.- Calculado a partir de World Urbanization prospects: <http://esa.un.org/unpd/wup/>

6.- Solo Uruguay, Costa Rica y Líbano presentan tasas de primacía superiores, lo que se explica fundamentalmente por el reducido tamaño de estos países.

La evolución del grado de asimetría del sistema urbano chileno, medida a través del coeficiente de Zipf<sup>7</sup>, muestra una tendencia creciente a la concentración de la población en Santiago desde finales del siglo XIX (Gráfico 1). Entre 1885 y 1907, el sistema urbano chileno era relativamente poco concentrado, con un coeficiente de Zipf por encima de 1, aunque iniciando una tendencia a aumentar el grado de asimetría. En 1907, Santiago representaba apenas el 27% de la población urbana del país, un índice de primacía relativamente bajo en comparación con otros países de Latinoamérica (Geisse y Valdivia, 1978). Entre 1907 y 1940, el grado de asimetría del sistema urbano chileno se estabiliza y muestra un comportamiento similar al propuesto por la ley de Zipf (Gráfico 1). Es a partir de la década de los cuarenta, cuando la aplicación de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones se reafirma y comienza un proceso de migración masiva del campo a la ciudad que se concentra en la capital. Durante este periodo se completa el proceso de urbanización de Chile y se produce un fuerte aumento en el grado de asimetría en el sistema de ciudades. El coeficiente de Zipf pasa a ser inferior a la unidad y se aproxima a los valores que Gabaix e Ioannides (2004) consideran el límite inferior para considerar que un sistema urbano cumple la ley de Zipf (0,8). A comienzos de los años setenta, con el proceso de urbanización concluido, la posición dominante de Santiago se había consolidado, alcanzando una tasa de primacía del 37% de la población urbana. La dictadura profundiza el grado de asimetría del sistema urbano a pesar del abandono de políticas que tradicionalmente se han considerado causantes de concentración como la industrialización por sustitución de importaciones. Con la llegada de la democracia en los años noventa el coeficiente de Zipf se encontraba en su valor más bajo. El cambio de régimen político no ha significado, sin embargo, ni una disminución de la asimetría del sistema urbano ni una pérdida de primacía de Santiago. Lejos de avanzar hacia un sistema urbano menos asimétrico, con su reciente desarrollo económico Chile consolida una distribución de su sistema de ciudades tan concentrada que no cumple con la ley de Zipf, lo que supone un fuerte indicio de la existencia de un nivel de concentración espacial excesivo en el país.

7.- El coeficiente de Zipf ( $\alpha$ ) se estima a partir de la expresión:  $\text{Log} R = \text{Log} A - \alpha \text{Log} N$ , donde  $R$  es la posición que ocupa la ciudad en la jerarquía de ciudades según su tamaño (rango),  $N$  es la población respectiva (tamaño) y  $A$  representa el tamaño de la mayor ciudad del sistema. La ley de Zipf plantea que el coeficiente tiene un valor igual a  $-1$ . El coeficiente de Zipf da información sobre todo el sistema urbano y posee, además, una fácil interpretación, similar al índice de Gini: valores altos del índice de Zipf implican que la distribución de tamaño de las ciudades es más simétrica, mientras que los valores bajos revelan que la población está más concentrada en pocas ciudades (Vallone y Atienza, 2012).

Gráfico 1. Evolución del coeficiente de Zipf. 1885-2002



Fuente: Vallone y Atienza, 2012.

El exceso de concentración espacial de la población en Chile no solo se observa en el grado de asimetría del sistema de ciudades, se vuelve a verificar en los principales estudios que han analizado su relación con el crecimiento (Tabla 1). En todos ellos, con independencia de la forma de medir la primacía y de la técnica de estimación, Chile aparece siempre en el grupo de los países que en relación con su tamaño y su PIB per cápita posee una tasa de concentración por encima de promedio. Desde el punto de vista de la eficiencia nos encontramos pues ante un problema que ha sido sistemáticamente ignorado por los distintos gobiernos desde el retorno a la democracia (Atienza y Aroca, 2012), periodo que ya supera el cuarto de siglo y durante el cual la concentración espacial de la población en la Región Metropolitana se ha mantenido estable en torno al 40% de la población urbana.

La concentración del producto es todavía mayor que de la población. En 2014, la Región Metropolitana representaba el 43,2% del PIB nacional, cifra que se ha mantenido relativamente estable y con una leve tendencia al alza desde el comienzo de este siglo. Destacan las significativas diferencias en el nivel de concentración de la producción por sector (gráfico 2). Los niveles de concentración más altos y crecientes se encuentran en el sector servicios donde la Región Metropolitana ha pasado de representar el 56,7% del producto en 1985 al 64% en 2014. Sobresalen en este sector los servicios financieros que se encuentran concentrados en casi un 80% en la Región Metropolitana. La industria, por su parte, llegó a localizarse en más del 50% en la Región Metropolitana a comienzos de siglo pero sigue desde

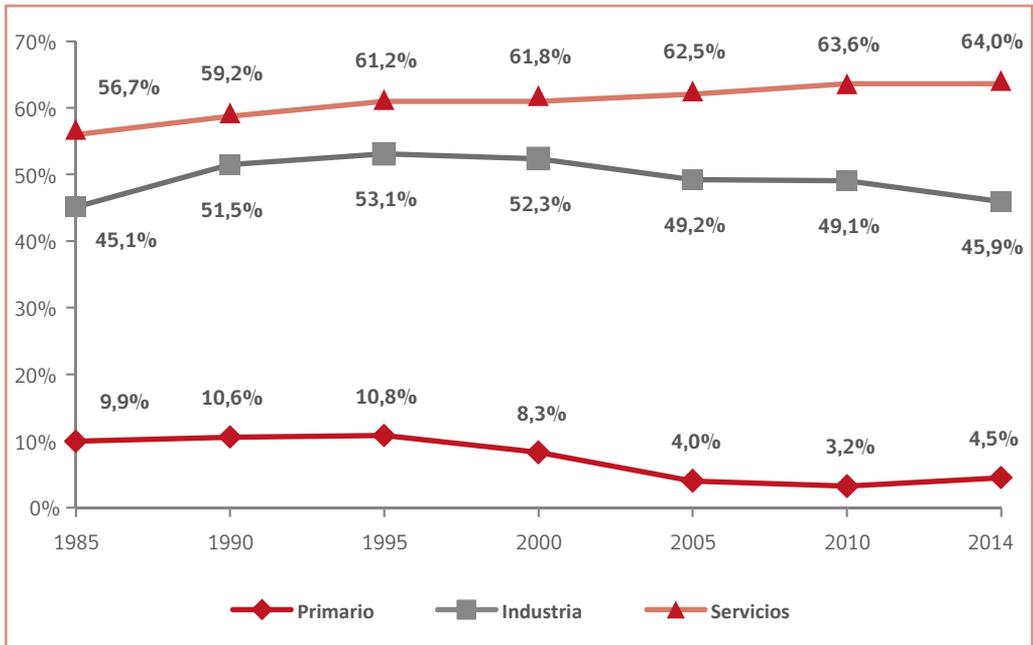
entonces una tendencia decreciente que sitúa su concentración en niveles parecidos a los de 1985 (gráfico 2). El sector primario (agricultura, pesca y minería) es el que presenta un menor nivel de concentración en la capital, menos del 5% en 2014, y es además el único sector que muestra una tendencia claramente decreciente. Esta forma de organización sectorial del patrón centro-periferia que caracteriza la geografía económica de Chile tiende también a que la concentración espacial persista. Por un lado, la Región Metropolitana posee un tejido productivo diversificado, se beneficia de potenciales economías de urbanización y mantiene un saldo comercial positivo con el resto de regiones del país. Por otro lado, las regiones de la periferia se encuentran especializadas en sectores primarios, sujetos al impacto de los ciclos, con un saldo comercial positivo con el resto del mundo pero dependientes de la Región Metropolitana especialmente en los servicios (Atienza y Aroca, 2012)

**Tabla 1. Países latinoamericanos donde la concentración afecta negativamente al crecimiento**

Artículo	Índice de primacía <sup>8</sup>	Países latinoamericanos con exceso de concentración	Técnica de estimación
Henderson (2000)	Primacía 1	Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Panama, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala	Datos de panel
Henderson (2003)	Primacía 1	Argentina, Chile, Mexico, Perú	Datos de panel
Bertinelli and Strobl (2007)	Primacía 1	Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras	Estimación Semi-parametrica
Brulhart and Sbergami (2009)	Primacía 1 y Primacía > 750.000	Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela	Datos de Panel
Pholo Bala (2009)	Primacía 1 y Densidad > 750,000	Argentina, Chile, República Dominicana, Guatemala, Nicaragua, Perú, El Salvador	Estimación Semi-parametrica

Fuente: Atienza y Aroca, 2013.

8.- Primacía 1 corresponde al porcentaje de población urbana que representa la principal ciudad del país. Primacía > 750.000 corresponde al porcentaje de la población urbana que representan las ciudades que superan los 750.000 habitantes; Densidad >750.000 corresponde a la densidad de población de esas ciudades.

Gráfico 2. Concentración sectorial del producto en la Región Metropolitana 1985-2014<sup>9</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Chile.

## Concentración del empleo y labor sorting

Tal como se discutió anteriormente, la concentración espacial en Chile no solo se refleja en la asimetría espacial en variables económicas, como el producto, o sociales, como la población, sino también en los patrones de movimiento y concentración del capital humano. Esta localización de los agentes económicos, tanto consumidores como empresas, no es un proceso aleatorio sino una respuesta a una serie de incentivos discutidos en la teoría económica y, particularmente, en ciencia regional y economía urbana. En el caso de los consumidores, la teoría del “spatial labor sorting” (Combes, Duranton y Gobillon, 2008) sugiere que los individuos más calificados tienden a concentrarse en las unidades espaciales con mayores economías de aglomeración, es decir, en aquellas zonas geográficas donde existen dinámicas que directa o indirectamente incrementan su productividad mediante mecanismos de comunión (sharing), emparejamiento (matching) y aprendizaje (learning) (Duranton y Puga, 2004). Además, los individuos también se localizan en los lugares que ofrecen mayor variedad de consumo (Glaeser y Mare, 2001), amenidades urbanas (Dalmazzo y Blasio, 2007), un ambiente de tolerancia y diversidad (Boschma y Fritsch, 2009), mayores redes de contactos (Hellerstein et al., 2008) y oportunidades de rent seeking (Henderson, 2003, 2010), entre otros aspectos.

9.- No se han considerado en el gráfico los sectores Electricidad, gas y agua y Construcción.

Además de explicar la localización espacial, el spatial labor sorting también da cuenta de otros fenómenos relacionados con la concentración espacial de la población más calificada, entre ellos, la desigualdad espacial de ingresos. Esta teoría señala que la continua atracción de capital humano hacia los grandes centros urbanos, tal como la Región Metropolitana de Santiago, es un mecanismo que refuerza la desigualdad espacial puesto que esta mayor productividad incrementará los salarios nominales locales. Más aun, dada la escasa evidencia sobre procesos de desconcentración espacial (Henderson, 2000), el spatial sorting parece ser un mecanismo de autoselección que se refuerza continuamente a pesar del elevado costo de la vivienda en estos centros urbanos y otras externalidades negativas asociadas (Venables, 2010). Estas dinámicas han motivado que la geografía económica y sus efectos en la distribución de ingresos sean considerados como un nuevo elemento en la planificación de la política pública (Kochendorfer Lucius y Pleskovic, 2009).

En Chile, así como en gran parte de los países latinoamericanos, la desigualdad de ingresos entre individuos es un tema relevante en la agenda pública. Chacón y Paredes (2015) analizan el rol que cumple el spatial labor sorting para explicar el nivel de desigualdad espacial de ingresos en el país entre 1992 y 2013. En particular, los autores estiman el nivel de desigualdad espacial, para luego controlar por la localización geográfica de los agentes económicos. Esta técnica responde a la pregunta: Cuán desigual, desde una perspectiva geográfica, es el país si consideramos la calificación como fuente primordial de dicha desigualdad. Los resultados se resumen en tres líneas: i) la desigualdad espacial de ingresos ha venido decreciendo desde mediados de la década de 1990 pero su nivel sigue estando por encima del promedio del conjunto de países para los cuales se han realizado estas mediciones; ii) el caso de Chile presenta evidencia de spatial labor sorting: la desigualdad espacial disminuye considerablemente cuando se controla por el capital humano observable. En particular, la elevada concentración de capital humano, principalmente en la Región Metropolitana de Santiago, explica alrededor de 50% de la desigualdad espacial de ingresos estimada para el periodo de análisis. Esta proporción aumenta al 75% luego de incorporar efectos fijos regionales para corregir por autocorrelación espacial; y iii) el efecto del sorting también se evidencia en las ocupaciones con mayor grado de calificación. Por ejemplo, los gerentes altamente concentrados y con mayor promedio de escolaridad y experiencia tienen un mayor efecto en la desigualdad espacial de ingresos.

Estos resultados son de crucial importancia para la definición de la agenda nacional de descentralización y desconcentración en al menos dos aspectos. En primer lugar, la formación de capital humano pareciera ser un elemento gravitante que define la futura localización espacial de los agentes. Dado que Chile concentra la mayor calidad educacional superior en sus comunas centrales, estas unidades también aglutinan a la mano de obra más calificada, lo que en conjunto con la generación de economías de aglomeración, termina por incrementar la desigualdad espacial de ingresos. Esto no implica reducir el fortalecimiento educativo de dichas unidades, sino más bien generar políticas territorialmente focalizadas para mejorar la competitividad y oferta de calidad en la periferia de nuestro sistema de ciudades. En segundo lugar, y quizás más relacionado con el rol y participación que el Estado debiera cumplir en nuestro sistema de ordenamiento territorial, la política pública también debiera diferenciar

la asignación de gasto en bienes públicos de manera tal que se incrementen los incentivos para permanecer en las regiones periféricas. Claro ejemplo de esta falta de incentivos se aprecia en la falta de profesionales de salud en regiones, altos flujos de conmutación desde Santiago a las regiones y atracción de estudiantes con alto nivel académico a las principales universidades nacionales.

## **Desigualdad espacial en el ingreso.**

Si bien existe un amplio consenso sobre el alarmante y persistente nivel de desigualdad de ingresos en Chile, aun es escasa la discusión sobre cómo dicha desigualdad se relaciona con la alta concentración espacial de la actividad económica. En este sentido, si la localización espacial de los trabajadores y empresas no afectara su productividad, no habría necesidad de cuestionar la localización como factor detonante de inequidad. Claramente esto no es verdad una vez que se considera el rol de las economías de aglomeración las cuales se potencian, hasta cierto punto, en las mayores concentraciones espaciales. Así, niveles de primacía urbana como los anteriormente discutidos para el caso de Chile provocarían incrementos de productividad en ciertas urbes con un efecto directo sobre la desigualdad de ingresos. Esto también va en desmedro de las unidades espaciales que no concentran dicha escala espacial, generando una fractura en los niveles de bienestar de un país con consecuencias directas en la desigualdad de ingresos.

Paredes, Iturra y Lufin (2016) exploran este tópico para Chile analizando hasta qué punto la escala espacial explicaría la desigualdad de ingresos observada a escala individual en Chile. Mediante una descomposición espacial de la desigualdad medida a través del índice de Theil, los autores estiman el rol que juega el espacio en la desigualdad de ingresos entre 1992 y 2013. Sus resultados demuestran que cerca de un 20% de la desigualdad total observada en Chile está relacionada con la escala espacial donde esta sucede, mientras que el 80% restante se relaciona con las características individuales tal como se confirma por Chacón y Paredes (2015). Estos resultados son además estables desde 1992 y todos ellos estadísticamente significativos. Considerando que Novotný (2007) indica que la regla empírica de corte es de un 6%, entonces Chile casi triplica el mínimo de participación del espacio en la desigualdad de ingresos, lo que vuelve a situar a Chile en una situación de concentración excesiva, en este caso en relación con su contribución a la desigualdad.

De este trabajo se desprende que gran parte de la desigualdad de ingresos se relaciona intrínsecamente con la concentración de la población y de la actividad económica. Más aun, la relación de ambos conceptos posiciona la agenda de desarrollo territorial como elemento crucial no solo para un crecimiento equitativo del territorio, sino también para garantizar una reducción en la desigualdad entre individuos. Esta doble característica vuelve a la agenda de desarrollo territorial, también entendida como agenda pro descentralización, un elemento trascendental, pero tradicionalmente ausente, en la forma de comprender los espacios hacia donde Chile debe moverse para transformarse en un país equitativo y desarrollado.

## CONCLUSIONES:

### La desconcentración un debate urgente para la agenda política en Chile.

Los resultados mostrados en este capítulo presentan a Chile como un caso paradigmático de concentración excesiva de la población y la actividad económica no solo en el ámbito latinoamericano sino a escala mundial. Dado su tamaño y nivel de desarrollo, los estudios señalan sistemáticamente que la alta tasa de primacía de la actividad en la Región Metropolitana está afectando negativamente al crecimiento nacional (Atienza y Aroca, 2012) y que el sistema de ciudades de Chile no cumple la ley de Zipf debido al exceso de concentración en la Región Metropolitana (Vallone y Atienza, 2012). Esta situación nos conduce a replantearnos el marco institucional y las políticas que se aplican en Chile para entender cómo afectan a la actual geografía económica del país. Sin embargo, el debate político sobre la concentración ha sido siempre marginal durante los últimos cincuenta años, incluso cuando distintas protestas a lo largo del país han comenzado a mostrar síntomas de un agravamiento de este problema en la forma de una creciente conflictividad.

Del trabajo de Chacón y Paredes (2015) se desprenden dos elementos importantes para la definición de la agenda nacional de descentralización y desconcentración. El primero es que la formación de capital humano es un elemento central que define la futura localización espacial de los agentes. Las localizaciones que concentran los mejores centros de formación serán las mismas que concentren el capital humano y también serán las localizaciones relativamente más intensivas en el uso de este tipo de capital. Si esto se suma a que estas localizaciones se encuentran en los centros más poblados, la generación de economías de aglomeración provocará un incremento de la desigualdad espacial de oportunidades, ingreso y capital. La segunda implicancia se vincula con el papel y participación del Estado en el sistema de ordenamiento territorial. La política pública debe ser capaz de diferenciar la producción bienes públicos para incentivar la formación y la permanencia en las regiones periféricas, para garantizar mínimos de simetría entre los territorios.

Paredes, Iturra y Lufin (2016) muestran que gran parte de la desigualdad de ingresos se relaciona intrínsecamente con la concentración de la población y de la actividad económica. Más aun, la relación de ambos conceptos posiciona la agenda de desarrollo territorial como elemento crucial no solo para un crecimiento equitativo del territorio, sino también para garantizar una reducción en la desigualdad entre individuos. Esta doble característica, que también caracteriza la relación entre concentración y crecimiento, convierte la agenda de desarrollo territorial en un elemento trascendental, pero ausente, en la forma de comprender los espacios hacia donde debe moverse Chile para transformarse en un país equitativo y desarrollado.

A pesar del carácter marginal que las políticas territoriales han ocupado en la agenda nacional, sería injusto no señalar esfuerzos importantes que se han desarrollado en Chile para promover una transformación de su organización espacial, centradas principalmente en la idea de lograr una mayor descentralización. Estos esfuerzos constituyen parte de los desafíos recogidos en diversas propuestas de política, algunas de las cuales se resumen en la tabla 2 y que permiten ilustrar el grado de consenso que se ha construido durante la última década sobre la urgencia de promover una agenda de transformación territorial del país. Como principio organizador de dicha tabla hemos utilizado una clasificación de las iniciativas según las diferentes dimensiones de la descentralización (política, administrativa y fiscal) más otros elementos relevantes de contexto, y hemos usado como fuente documental las propuestas de Sinergia Regional (2009), Res Pública (2013) y el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría (2014). Estas propuestas, aunque diferentes, son complementarias y con el paso del tiempo han sido recogidas en el documento final de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

Según Ferreiro (2013), se puede establecer que existe consenso en que la descentralización requiere de ciertas condiciones específicas para ser considerada eficaz. Sobre este punto en particular se ha planteado que el ejercicio descentralizador consiste en transferir competencias y recursos desde el centro a las regiones. Se reconoce que es un tipo particular de proceso político, que se activa solo a partir de consensos sociales amplios y que supone para algunos de los actores involucrados una pérdida efectiva de cuotas de poder. Desde un punto de vista temporal, se entiende como un proceso de largo aliento, cuya puesta en marcha supera el período de un gobierno regular. Al mismo tiempo, la descentralización supone establecer prioridades, hitos y secuencias y, para evitar que sea solo un ejercicio discursivo, es necesario ponerle plazos y metas que ordenen los procesos y expliciten los compromisos y las prioridades.

La descentralización política es entendida como una condición inicial y básica del proceso, existe cuando las autoridades son electas y el electorado pasa a ser el mandante y el principal respectivamente, así es posible alinear democráticamente las expectativas sociales, los diseños de políticas públicas, los procesos de rendición de cuentas. Todos estos elementos favorecen la activación y práctica del campo político, donde se realiza el debate de las propuestas de desarrollo regional desde y hacia cada comunidad.

La descentralización administrativa se relaciona con la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En el caso chileno, el criterio rector debiese ser el de subsidiariedad vertical, lo que implica que las tareas públicas se desarrollen en el nivel más desconcentrado posible y que, en consecuencia, solo se asuman en los niveles superiores las tareas que por la escala o naturaleza de las funciones, así las demanden. Ferreiro (2013) advierte que la aplicación de este principio es compleja, pues no es cierto que las políticas públicas puedan transferirse en bloques para la gestión autónoma, pues en cada nivel de gobierno subsiste un conjunto de interdependencias, superposición de responsabilidades y de espacios de decisión, y por lo tanto, crecientes necesidades de coordinación, colaboración y de resolución de conflictos.

En último término, la llamada descentralización fiscal es la tercera condición esencial del proceso. Esta puede abordarse tanto desde una perspectiva de los gastos, como de los ingresos. Al considerar los gastos, se requiere establecer márgenes de libertad y discreción para resolver sus asignaciones. Al mismo tiempo, debe asegurarse que las reglas, límites y sistemas de control son operativos y efectivos para gestionar los niveles de gasto en el Sistema de Gobierno multinivel que el diseño implica, Ferreiro (2013) aporta interesantes lineamientos en este sentido. Para el caso de los ingresos, se entiende que la descentralización efectiva se realiza, en la medida en que los gobiernos sub-nacionales, en sus diferentes escalas territoriales, puedan tomar decisiones que determinen el monto de los recursos del que dispondrán. Para lograr estos propósitos, es necesaria la aplicación de impuestos con destino local y también la capacidad para endeudarse, obviamente con reglas y límites que garanticen el pago de las obligaciones contraídas. Un último aspecto vinculado con este ejercicio descentralizador es la dimensión tributaria. Diversos debates apuntan al establecimiento de una ley marco de rentas regionales y municipales, en las que se resuelva la aplicación de un tipo de impuesto local y regional. Estos ampliarían el actual espectro tributario, para incluir los impuestos prediales, contribuciones a la propiedad inmueble, los impuestos a las ventas y una sobretasa al impuesto a la renta.

Más allá del valor intrínseco que puede tener avanzar en un proceso de descentralización que promueva una forma de organización del estado más participativa, es importante tener en cuenta que también serán necesarias para romper con el patrón centro periferia que caracteriza a Chile políticas directamente dirigidas a reducir la concentración espacial. Es ilusorio pensar que un cambio en la estructura del estado por sí solo promoverá la desconcentración. Junto al cambio en el marco institucional, serán convenientes políticas desconcentradoras en el ámbito de la dotación de bienes públicos como las infraestructuras de transporte y conectividad de las ciudades periféricas así como su infraestructura urbana, recursos que tradicionalmente han tendido a estar concentrados en la Región Metropolitana. Asimismo, es importante considerar políticas específicas de desarrollo industrial para las regiones. Sin duda, el diseño de este tipo de políticas no es tarea fácil y requerirá de estudios detallados que permitan garantizar su eficiencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ades, A. & Glaeser, E. (1995) Trade and circuses: explaining urban giants. *Quarterly Journal of Economics*, 110: 195-227.
- Alonso, W. (1980) Five bell shapes in development. *Papers in Regional Science* 45: 5-16.
- Atienza, M. & Aroca, P. (2012) Concentración y crecimiento en Chile: Una relación negativa ignorada. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 38 (114), 257-277.
- Atienza, M. & Aroca, P. (2013) Concentration and Growth in Latin American Countries. En Cuadrado-Roura J.R. y Aroca, P. (2013) *Regional Problems and Policies in Latin America*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Germany: 113-133.
- Bachelet, M. (2013) *Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno*. Recuperado el 10/07/2016 en. <http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf>
- Barrios, S. & Strobl, E. (2009) The dynamics of regional inequalities. *Regional Science and Urban Economics*, 39: 575-591
- Bertinelli, L. & Strobl, E. (2007) Urbanisation, urban concentration and economic development. *Urban Studies*, 44(13): 2499-2510
- Boschma, R. & Fritsch, M. (2009) Creative Class and Regional Growth: Empirical Evidence from Seven European Countries. *Economic Geography*, 85(4), 391-423.
- Brühlhart, S. & Sbergami, F. (2009) Agglomeration and growth: Cross-country evidence. *Journal of Urban Economics*, 65: 48-63.
- Chacón, S., & Paredes, D. (2015). Desigualdad espacial de ingresos en Chile y su relación con la concentración de capital humano. *El Trimestre Económico*, 82(326), 351-377.
- Combes P., Duranton, G. & Gobillon, L. (2008) Spatial wage disparities: sorting matters! *Journal of Urban Economics*, 63, 723-742.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Informe Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo. Santiago, Chile
- Dalmazzo, A. & Blasio, G. (2007) Production and Consumption Externalities of Human Capital: An Empirical Study for Italy. *Journal of Population Economics*, 20(2), 359-382.

Davis, J. & Henderson, V. (2003) Evidence on the political economy of the urbanization process. *Journal of Urban Economics*, 53: 98-125.

Duranton, G., & Puga, D. (2001). Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products. *American Economic Journal: Economic Policy*, 91(5), 1454-1477. <http://doi.org/10.1257/aer.91.5.1454>

Duranton, G., & Puga, D. (2004) Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies. *Economic Policy*, 4 (4), 2063-2117.

Ferreiro, A. (2013) "Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia." En *95 Propuestas para un Chile Mejor*. Grupo Res Pública Chile. Capítulo 2: 70-95.

Foxley, A. (1987). Chile y su futuro. *Un país posible*. Santiago, Chile, CIEPLAN.

Friedmann, J. & Stöhr, W. (1966). The uses of regional science: Policy planning in Chile. *Papers in Regional Science*, XVIII, 207- 222.

Garcilazo, E. & Oliveira Martins, J. (2015) The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD. *Economic Geography*, 91(2), 205-221.

Gabaix, X. & Ioannides, Y. (2004) "The evolution of city size distributions." En *Handbook of Regional and Urban Economics*, ed. J. V. Henderson and J. F. Thisse, vol. 4 Elsevier, Cap. 53, 2341-2378.

Gaviria, A., & Stein, E. (2000) The evolution of urban concentration around the world: a panel approach. Working Paper 414, Inter-American Development Bank.

Glaeser, E., & Mare, D. (2001) Cities and skills. *Journal of Labor Economics*, 19(2), 316-342.

Henderson, V. (1974) The Sizes and Types of Cities, *American Economic Review*, 64(4), 640-656.

Geisse, G. & Valdivia M. (1978) Urbanización e industrialización en Chile. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 5(15), 15-35.

Hellerstein, J. K., McInerney, M. & Neumark, D. (2008) *Neighbors and Coworkers: The Importance of Residential Labor Market Networks*. Documentos de trabajo NBER, 29, 09, 01, 659-695.

Henderson, V. (2003) The urbanization process and economic growth: the so-what question. *Journal of Economic Growth*, 8: 47-71.

Henderson, V. (2010) Cities and Development. *Journal of Regional Science*, 50(1), 515-540.

Henderson, V. & Wang, H. (2007), Urbanization and city growth: The role of institutions. *Regional Science and Urban Economics*, 37: 283-313.

Hirschman, A. (1958) *The strategy of economic development*. Yale University Press, New Haven.

Junius, K. (1999) Primacy and Economic Development: Bell Shaped or Parallel Growth of Cities? *Journal of Economic Development*, 24(1): 1-15.

Kim, S. & Law, M. (2012) History, institutions, and cities: a view from the Americas. *Journal of Regional Science*, 52(1), 10-39.

Kochendorfer Lucius, G., & Pleskovic, B. (eds.) (2009) *Spatial Disparities and Development Policy*, Banco Mundial, Berlin.

Krugman, P. (1991), Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3): 483-499.

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

López R. & Miller S. (2008) Chile: the unbearable burden of inequality. *World Development*, 36, 2679-2695.

Morse, R. (1962) Latin American Cities: Aspects of Function and Structure. *Comparative Studies in Society and History*, 4(4), 473-493.

Morse, R. (1974) Trends and Patterns of Latin American Urbanization. *Comparative Studies in Society and History*, 16(4), 416-477.

Myrdal, G. (1957) *Economic theory and under-developed regions*. Duckworth, London

Novotný J. (2007) On the measurement of regional inequality: does spatial dimension of income inequality matter? *Annals of Regional Science*, 41, 563-580.

Paredes, D., Iturra, V., & Lufin, M. (2016). A Spatial Decomposition of Income Inequality in Chile. *Regional Studies*, 50(5), 771-789. <http://doi.org/10.1080/00343404.2014.933798>

Pholo Bala, A. (2009) Urban Concentration and Economic Growth: checking for specific regional effects, CORE Discussion Paper, 38: 1-43.

Res Pública (2013) (K. Schmidt-Hebbel, Coord.Gral.). *95 Propuestas para un Chile Mejor*. Grupo Res Pública Chile. Santiago, Chile.

Rodríguez, J. (2002) Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. Serie Población y Desarrollo 32. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población.

Sbergami F (2002) *Agglomeration and economic growth: some puzzles*. HEI Working paper No: 02, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales.

Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press; Nueva York.

Sinergia Regional (Von Baer, H, Ed.) (2009) *Pensando Chile desde sus Regiones*. Red Sinergia Regional, Ediciones de la Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

Soo, K. (2005) Zipf's Law for cities: a cross-country investigation. *Regional Science and Urban Economics*, 35, 239-263.

Vallone, A. & Atienza, M. (2012) *Concentration, development and evolution of the urban system in Chile between 1885 and 2002*. Documento de Trabajo WP2012-03 Departamento de Economía, UCN, Antofagasta.

Vargas, M. & Atienza, M. (2016) *The Persistence of the Urban Concentration in Latin America: Do Institutions Matter?* Documento de Trabajo, Departamento de Economía UCN, Antofagasta.

Wheaton, W. & Shishido, H. (1981) Urban concentration, agglomeration economies, and the level of economic development. *Economic Development and Cultural Change*, 30: 17-30.

Williamson, J. (1965) Regional inequality and the process of national development. *Economic Development and Cultural Change*, 13: 3-45.

# La Concentración Social: Crecimiento y Desempeño del Capital Humano y Social

José F. Maripani<sup>10</sup>

## RESUMEN

Este artículo aborda el rol que juegan los recursos sociales en el desarrollo. En él, se relaciona el efecto teórico de estos recursos con los modelos que explican el crecimiento económico para, posteriormente, incorporar el resultado de la creciente concentración geográfica (urbanización) y su relación con el componente social —entendiendo que puede analizarse desde diversas perspectivas—. Se trata de asociar el capital humano y los nuevos modelos de crecimiento endógeno, incorporando el primero como un factor determinante en la ilustración del crecimiento per-cápita. Además, se propone analizar el problema de la inequidad de este tipo de crecimiento, y finalmente introducir aspectos microeconómicos que traten de explicarlo.

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Chile, está realizando importantes esfuerzos por descentralizar el país. Según Rondinelli (1983) esta labor debiera considerar aspectos de desconcentración, delegación, devolución y privatización, los que contribuirá a mejorar la participación ciudadana, reducir la burocracia, incrementar la equidad y mejorar la eficiencia asignativa y productiva, finalmente se debiera traducir en más transparencia, accountability y legitimidad de los gobiernos regionales.

En este contexto, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (CAP 2014: 9), plantea que ha preparado “un conjunto de propuestas para descentralizar Chile, con el propósito fundamental de romper las inequidades territoriales, transferir poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones, y poner a Chile en la senda de un desarrollo integral, impensable sin sus territorios.”. En este documento se recogen las críticas que surgen desde las regiones de Chile, donde se plantea que el país se encuentra muy concentrado desde el punto de vista político, económico y social.

---

10.- Profesor Asociado, Departamento de Administración y Economía, Universidad de Magallanes-Chile.  
jose.maripani@umag.cl

Por otro lado, el concepto de Concentración Social, no se encuentra claramente definido ni acordado, por lo que el primer esfuerzo de este trabajo, consistirá en tratar de enmarcar un análisis de concentración, dentro del ámbito social. Pondremos atención en algunos factores

que afectan la concentración urbana, ya que las mayores críticas de las regiones chilenas, apuntan a las inequidades territoriales.

Desde el punto de vista social, son muchos los factores que se podrían considerar, pero es indispensable tomar en cuenta que la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional "(Ibid: 72)", propuso en el primer pilar del cuarto eje, el "Crear Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano para el Desarrollo de Comunas y Regiones (Medida Esencial)", indicando que "El Capital Humano de carácter más calificado (KHC), es el encargado de llevar a cabo el proceso de avance tecnológico el que resulta especialmente crucial para el desarrollo avanzado de los territorios. Por ello sin mayores stocks de KHC, los territorios no pueden aspirar a lograr mayores niveles de desarrollo" "(Ibid: 73)".

Considerando este contexto, desde la perspectiva social, se revisará en primer lugar el capital humano, pero también se incorporaran antecedentes respecto del capital social, ya que Coleman (1988) plantea que el capital social participa en la creación de capital humano. En esta misma línea, se consideró pertinente recoger algunos antecedentes del capital cultural, y revisar, como estos tres tipos de recursos sociales, pueden contribuir al crecimiento y en esta misma línea, la CAP plantea "de esta manera, el fortalecimiento de capacidades locales y regionales actúa como condición indispensable para la profundización del proceso descentralizador y el mejor desempeño de las medidas políticas, administrativas y fiscales. Así, se requiere de políticas permanentes de fortalecimiento de capacidades territoriales para que exista un efectivo control democrático, para responder a las competencias transferidas, para hacer un óptimo y adecuado uso de los recursos públicos, administrados autónoma y responsablemente desde los propios territorios" "(Ibid: 69)".

Será claro, que la idea de crecimiento y desarrollo está en el norte de toda persona y comunidad organizada, pero para llevar adelante este proceso, es indispensable evaluar el desempeño de los recursos de los que se dispone, además de proponer medidas para fortalecerlos. Es por esta razón que se propondrán algunas técnicas econométricas que podrían ser utilizadas para medir el desempeño de algunos de estos recursos sociales.

Finalmente, el presente trabajo se estructurará de la siguiente forma: en una primera parte se revisarán algunos conceptos de concentración, posteriormente se analizará la relación entre capital humano y crecimiento, para continuar con las explicaciones y alcances del capital social. Terminando por presentar algunas propuestas microeconométricas de medición del desempeño y modelación para estos recursos sociales.

## CONCENTRACIÓN: AGLOMERACIÓN

Después de la revolución industrial, la tasa de urbanización ha crecido sostenidamente en el tiempo y de diferente forma en los distintos países, desde grandes aglomeraciones hasta crecimientos dispersos. Las causas de estas diferencias, se deben probablemente a factores geográficos, históricos, económicos, políticos y sociales, entre otros. En la tabla N°1, se visualiza que desde el 2005 al 2015, la población urbana del mundo creció a una tasa promedio anual del 2,1% (crecimiento total del período de un 23,7%), y con un nivel de urbanización para el 2015 de un 54%, mientras que en las regiones más desarrolladas, su población urbana creció un 0,7% y el nivel de urbanización llegó al 78,3% de la población total, lo que representó un crecimiento del 0,95% anual. Para el caso de las regiones menos desarrolladas se aprecia un crecimiento superior que al de las regiones más desarrolladas, con una tasa de cambio anual promedio del 2,7% y con un nivel de urbanización del 49%, y con una tasa de cambio urbano respecto al mismo periodo anterior de 1,31%.

A nivel sudamericano, se puede observar que durante el mismo periodo en estudio (2005-2015) que la población urbana experimentó un significativo incremento con una tasa de cambio anual promedio del 1,4%, representando un aumento total del periodo en un 30,4% y con un nivel de urbanización del 83,3%. La tabla N°1, también muestra cifras de Chile, donde se aprecia que la población urbana durante el periodo señalado tuvo un incremento total de un 12,3%, a una tasa de crecimiento anual promedio de 1,2%, con un nivel de urbanización de un 89,5% (superior al nivel de urbanización promedio de Sudamérica) con una tasa de cambio de un 0,24% (levemente inferior a la tasa de cambio promedio en Sudamérica y el resto del mundo).

Tras depurar las cifras nacionales, se puede apreciar que para el 2015 la capital (Santiago) tiene una participación urbana del 40,6%, sin embargo, el crecimiento anual de la población urbana experimentó un incremento menor al promedio del país, de un 8%, con una tasa de cambio anual de un 0,77%. Para este mismo año, Valparaíso presenta una participación urbana de un 5,7% del total nacional, con una tasa de cambio anual promedio de 0,80% (inferior al promedio nacional) y con un incremento de un 8,4% de la población emigrando hacia zonas urbanizadas.

Finalmente, encontramos a Concepción, que cuenta con una participación, en el año 2015, del 5,1% de la población urbana nacional, advirtiendo una población de 907 mil, que significó un incremento del 16,4%, superior a Valparaíso, Santiago y al promedio nacional, reflejando una tasa anual promedio de cambio del 1,53%, también superior a la tasa anual promedio del país (1,2%).

**Tabla N°1 Tamaño de la Población Urbana y sus Tasas de Cambio**

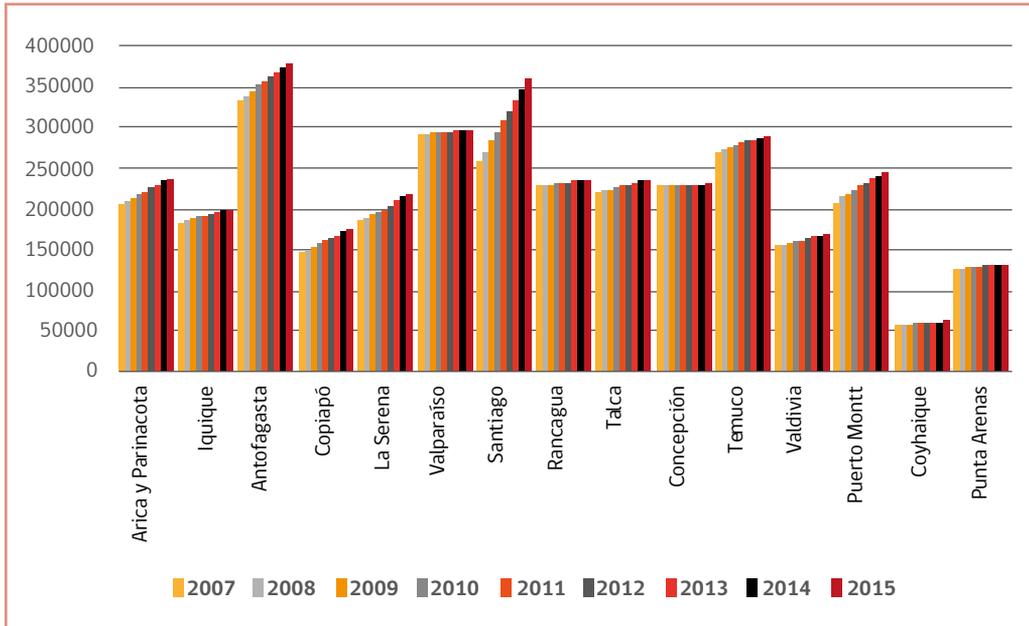
	1995	2005	2015	2025
Mundo: Población Urbana ('000)	2.568.063	3.199.013	3.957.285	4.705.774
Tasa de Cambio Anual (%) con período anterior		2,2	2,1	2,2
Nivel de Urbanización	44,7	49,1	54,0	58,2
Tasa de Cambio en Porcentaje urbano		0,93	0,95	0,94
Regiones más desarrolladas: Pob. Urb. ('000)	860.171	920.702	985.831	1.034.150
Tasa de Cambio Anual (%) con período anterior		0,7	0,7	0,7
Nivel de Urbanización	73,3	75,8	78,3	80,4
Tasa de Cambio en Porcentaje urbano		0,33	0,32	0,33
Regiones menos desarrolladas: Pob. Urb. ('000)	1.707.892	2.278.311	2.971.454	3.671.623
Tasa de Cambio Anual (%) con período anterior		2,9	2,7	2,8
Nivel de Urbanización	37,4	43,0	49,0	54,0
Tasa de Cambio en Porcentaje urbano		1,40	1,31	1,35
Población Urbana de Sudamérica ('000)	247.493	301.248	345.611	385.366
Tasa de Cambio Anual (%) con período anterior		2,0	1,4	1,7
Nivel de Urbanización	76,8	80,9	83,3	85,2
Tasa de Cambio en Porcentaje urbano		0,51	0,29	0,40
Población Urbana de Chile ('000)	12.208	14.286	16.047	17.533
Tasa de Cambio Anual %		1,6	1,2	1,4
Nivel de Urbanización	84,5	87,4	89,5	90,9
Tasa de Cambio en Porcentaje urbano		0,34	0,24	0,29
Población Urbana de Santiago ('000)	5.102	6.025	6.507	6.933
Tasa de Cambio Anual %		1,66	0,77	1,22
Participación en la Pob. Urbana Nacional (%)	41,8	42,2	40,6	39,5
Población Urbana de Valparaíso ('000)	771	837	907	986
Tasa de Cambio Anual %		0,83	0,80	0,81
Participación en la Pob. Urbana Nacional (%)	6,3	5,9	5,7	5,6
Población Urbana de Concepción ('000)	600	701	816	914
Tasa de Cambio Anual %		1,55	1,53	1,54
Participación en la Pob. Urbana Nacional (%)	4,9	4,9	5,1	5,2

Fuente: Elaboración Propia.

Tras examinar las cifras estadísticas demográficas nacionales, es interesante señalar que al año 2015 existen en el territorio 58 comunas con más de 100 mil habitantes, de las cuales 30 de ellas están asentadas en la Región Metropolitana, lo que representa un 52% del total de comunas. El otro 48% se distribuye de la siguiente manera en el territorio nacional: 9 en la Zona Norte (15,5%), 14 en la Zona Central (24%) —sin considerar la Región Metropolitana— 4 en la Zona Sur (6,8%) y, finalmente en la Zona Austral, 1 (1,7%), correspondiente a la Ciudad de Punta Arenas.

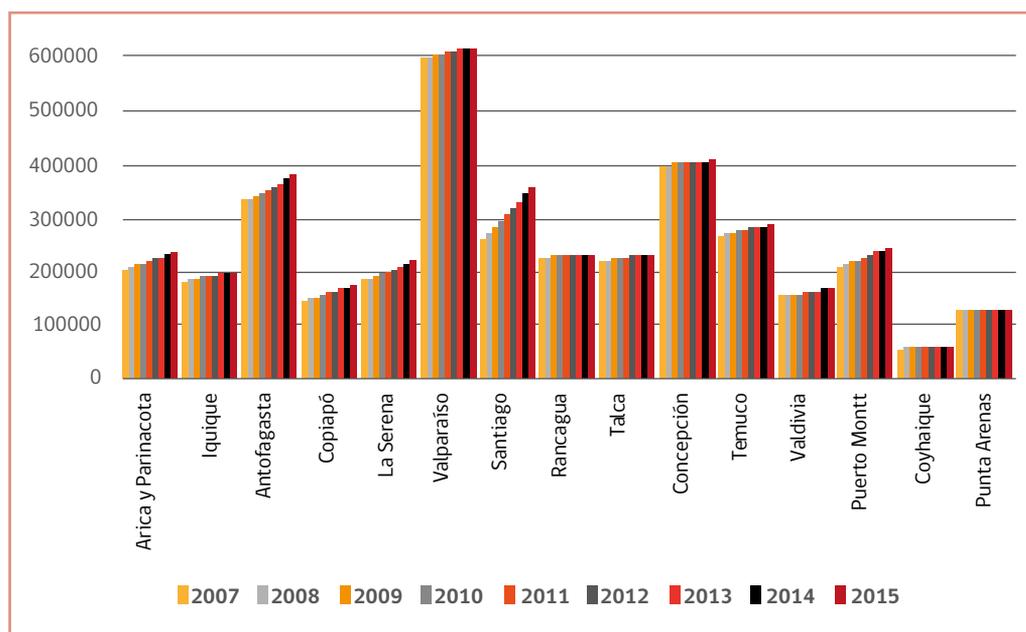
En esta misma línea, se puede destacar, que de las 22 comunas con más de 200 mil habitantes para el 2015, 11 de ellas (50%) corresponden a comunas localizadas en la Región Metropolitana, y las demás se reparten en el resto del territorio nacional; 4 en la Zona Norte (18,2%), 5 en la Zona Central que representa un 22,7% del total de comunas con más de 200 mil habitantes (sin considerar la Región Metropolitana), y 2 en la Zona Sur del país (9,1%).

**Gráfico N° 1.a: Número de habitantes en cada capital regional, para el período 2007 - 2015**



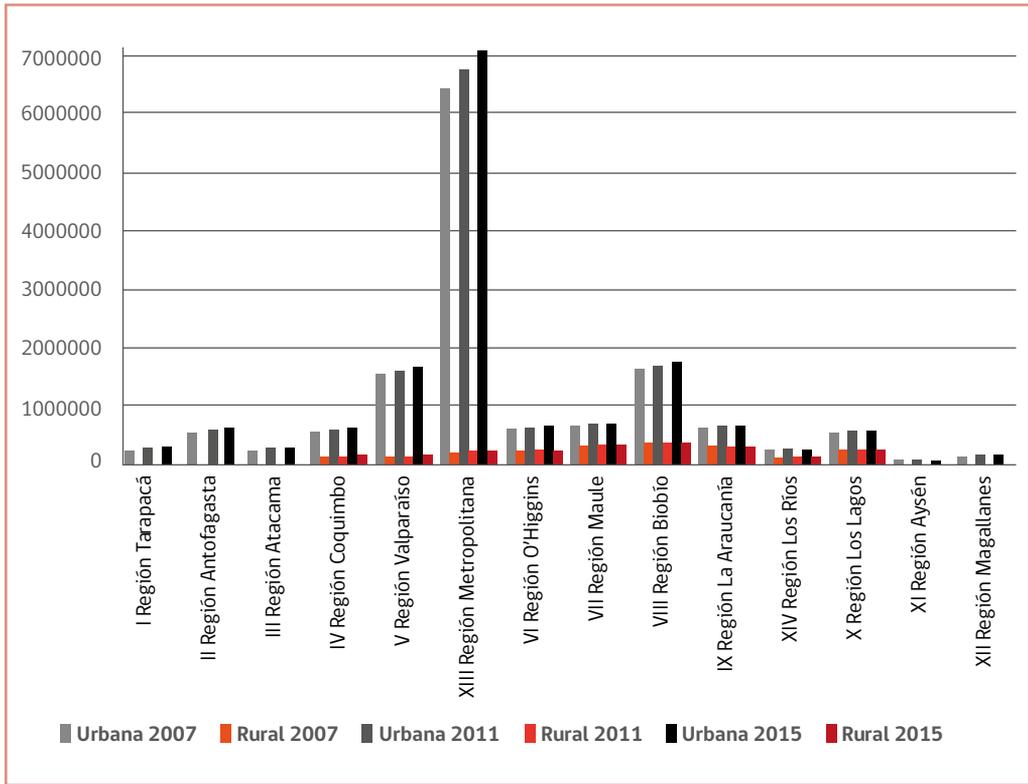
Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Gráfico N° 1.b: Número de habitantes en cada capital regional, para el período 2007-2015



Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Gráfico N° 2 Número de habitantes según localización urbana y rural, para el periodo 2007-2011-2015



Fuente: Elaboración propia, antecedentes extraídos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación.

Existe abundante literatura respecto de la concentración geográfica de la actividad económica, también conocida como aglomeración, en este contexto Glaeser (1998) plantea que "los beneficios de la vida urbana se pueden ver por la cantidad de personas que viven en esas áreas y por la prima de salario que se paga a los trabajadores que viven en zonas urbanas". En estas grandes urbes, se producen retornos crecientes por la urbanización, los que se han denominado economías de aglomeración (Rosenthal & Strange, 2004). Los beneficios de esta aglomeración son conocidos como externalidades Marshallianas, debido al trabajo pionero de Alfred Marshall (1920). La modelación moderna de estas externalidades, se le debe a Fujita (1988), quien adaptó el modelo de competencia monopolística, desarrollado por Chamberlin en (1933), para estimar la aglomeración espacial.

En general, se aceptan diferentes beneficios por aglomeración, entre los que se pueden destacar los beneficios provenientes de las economías de localización, que se derivan de la aglomeración de empresas especializadas en un mismo sector industrial. También se reconoce que las economías de urbanización, propuestas por Jacobs (1970), provendrían de los posibles ahorros intersectoriales, los que se derivaría de tener industrias en una amplia gama de sectores, esto facilitaría el encuentro de personas y empresas de diferentes industrias; así también se reconocen economías internas de escala, las que implicarían un significativo incremento en el rendimiento, derivado del mayor tamaño de las empresas.

Un renovado interés por la aglomeración espacial, surgió en los años noventa, gracias a los trabajos de Krugman (1990/1992), Fujita (1995) y Venables (1995), donde, los problemas de asignación y las funciones de potencial de mercado se pudieron explicar, gracias a modelos espaciales.

Un contrapunto respecto de estos potenciales beneficios, está dado por la literatura que plantea los problemas que ocasiona la aglomeración. Tolley (1974), ya a comienzos de los años setenta planteaba que los costos por congestión superarían los beneficios por aglomeración, y Milanovic (2012a) y (2012b) analiza el tema de la inequidad que sería generada por la aglomeración, donde la mayoría de las diferencias en los ingresos globales, estaría explicada por la localización internacional. Castells-Quintana (2014, p. 9) plantea que "la literatura tiende a sugerir que la desigualdad del ingreso está correlaciona positivamente con el crecimiento económico en el corto plazo, pero negativamente en el largo plazo. Al mismo tiempo, los niveles de desigualdad parecen ser más perjudiciales en los países con bajos ingresos que en los de altos ingresos". Ades (1994) explica, "que las grandes ciudades debieran dejar de crecer, si es que los gobiernos detuviesen los subsidios de expansión".

Es este contexto teórico, el que nos da algunas luces respecto del porque las principales ciudades de Chile continúan creciendo, y la emergencia de muchos problemas sociales y económicos producto de este proceso de aglomeración. Como el interés de este artículo, se centra en los recursos sociales, es que a continuación se presenta un breve análisis de cómo las variables del capital humano y capital social, pueden contribuir al crecimiento de las regiones y se podría evaluar su desempeño y modelar su influencia.

## CRECIMIENTO Y CAPITAL HUMANO

En esta sección se considerarán brevemente los argumentos teóricos más relevantes, que justifican la importancia del capital humano como un elemento gatillador del crecimiento.

El trabajo pionero de Solow (1956, 1957) se basa en una función de producción neoclásica donde la diferencia en las tasas de crecimiento de la producción, el capital y el trabajo se atribuye al cambio tecnológico. En el modelo de Solow, el cambio tecnológico se considera exógeno (Qayum, 2005). Romer (1986) y Lucas (1988) hicieron un importante cambio en el paradigma de crecimiento económico al endogenizar el cambio tecnológico. En Romer "(Ibid)", el cambio tecnológico se presenta como un producto de la inversión en capital físico que se

genera a través del “aprender haciendo”. En un trabajo posterior, Romer (1989) desarrolló un modelo de crecimiento, donde incorpora un sector de bienes intermedios que utiliza el área de la investigación para producir bienes durables, en este modelo, el capital humano se dedica a investigar para crear nuevos diseños e ideas. En la misma línea, Lucas “(Ibid)” endogenizó el progreso técnico mediante la introducción de capital humano en el modelo de crecimiento, donde las personas dedican parte de su tiempo a la educación formal, en este proceso adquieren habilidades generales (adiestramiento), lo que eleva el nivel general de capital humano y debiera producir un crecimiento per cápita sostenido. En este contexto, la inversión en educación se fundamenta en que pasa a formar parte del desarrollo tecnológico, y por lo tanto los empresarios, pueden lograr incrementos en la productividad gracias a este capital humano calificado.

Bajo esta perspectiva, el concepto de capital humano está relacionado con el aumento de la productividad social, que se refleja en la experiencia acumulada de la fuerza de trabajo. Este concepto, estaría muy relacionado con la idea de que el capital humano acumula conocimientos que trascienden a los individuos, y que por lo tanto, se puede transmitir a través de las generaciones. Esto daría un fundamento teórico a los modelos que utilizan la relación maestro-aprendiz, y a los sistemas duales que se utilizan en algunos países de Europa.

En este contexto teórico, es bastante claro que un país y sus regiones deben invertir de manera sostenida en capital humano, tanto a nivel primario y secundario, como en los distintos niveles de educación terciaria.

En el caso chileno son abundantes los informes que indican la importancia de fortalecer los distintos niveles educativos, así por ejemplo, en la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014, p. 69) se propone: “Formación de capital Humano con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación escolar regionales” y a nivel terciario “Formación de capital Humano calificado con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación superior regionales”.

## MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DEL CAPITAL HUMANO

Si aceptamos la hipótesis de concentración de las grandes urbes en Chile, esto implicaría que en las otras regiones no aglomeradas, se tendrían o mantendría un déficit de recursos humanos en todos los niveles (primario, secundario y terciario). Bajo esta perspectiva, sería de gran utilidad disponer de alguna metodología que permitiese medir el desempeño de los recursos sociales escasos de que se dispone, y de este modo buscar mecanismo que permitan mejorar su desempeño.

La metodología propuesta, consiste en la estimación de fronteras, que básicamente consiste en una función envolvente que permite medir la brecha efectiva entre la productividad potencial y la actual, dado un cierto nivel de tecnología, según propone Coelli (2005). La

eficiencia técnica (ET) se puede definir como la razón entre el producto observado para una unidad de producción específica, en relación con el producto potencial de la frontera, considerando un nivel específico de tecnología. Kumbhakar (2002) señala que los modelos de frontera tienen la ventaja de entregar medidas de eficiencia específica para cada unidad productiva.

Las aplicaciones que utilizan un enfoque primal para estudiar la estructura de la producción y el funcionamiento, de por ejemplo de las instituciones de educación, han sido dominados por el análisis envolvente de datos (DEA), una técnica no paramétrica que tiene la ventaja de combinar múltiples inputs y outputs en una sola medida sumaria de eficiencia, sin requerir la especificación de ningún peso a priori, según plantea Flegg (2004). A su vez, Carrington (2005) indica que el primer paso en este proceso es medir la eficiencia, y normalmente un segundo paso es explicar la eficiencia en término de factores ambientales.

Una alternativa al DEA es la estimación econométrica de una frontera de producción. Una importante desventaja de esta metodología ha sido la dificultad para manipular los casos con múltiples inputs y outputs (Johnes, 2006). Recientemente, la función estocástica de distancia, que permite manipular tecnologías con múltiples inputs y outputs y bajo una representación primal de la tecnología ha sido perfeccionada y aplicada a variados campos de estudio; ver Coelli (1996 y 2000), Kumbhakar (2003).

En esta metodología, la eficiencia técnica se asimila al desempeño, ya que permite conocer el comportamiento real de cada unidad analizada, en comparación con una frontera que se construye en base al mejor desempeño del conjunto de entidades en estudio (para este caso, colegios, liceos, Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales o universidades). Bajo esta perspectiva, si una unidad analizada, logra alcanzar la frontera, se plantea que se encuentra en su máximo nivel de desempeño (100% de eficiencia). Por otro lado, si su nivel de productividad o eficiencia observado, lo deja al interior de la frontera, significa que tiene espacio para mejorar su desempeño. Como se planteó anteriormente, una de las características importantes de estos modelos, es que logran estimar los niveles de eficiencia por cada unidad analizada, lo que permite realizar benchmarking entre ellas, estableciendo un ranking de la más eficiente (mejor desempeño) a la menos eficiente.

En este punto, se puede plantear que la eficiencia técnica se entiende como la habilidad de producir la máxima cantidad de producto con una dotación de recursos y un nivel tecnológico dado. En este contexto, ¿qué se puede hacer si se determina que existen niveles de ineficiencia?, ¿implica esto que se debieran solicitar nuevos equipamientos e infraestructura? la respuesta es no, ya que ese tipo de solución, se conoce como cambio tecnológico, el que implica un salto en la función de producción, y por lo tanto se estaría frente a una nueva función y frontera. En este contexto, aumentar la eficiencia técnica implica mejorar la capacidad de gestión y de información disponible para las unidades productivas, para que con los mismos recursos de que disponen, puedan alcanzar niveles más altos de productividad. El disponer de información respecto de los niveles de desempeño de cada unidad (Benchmarking), debiera permitir analizar las buenas prácticas de las unidades más eficientes, y apoyarlas para

que continúen en esa senda; y por otro lado conocer a los que tienen los niveles más bajos de productividad, no es para castigarlos, sino que muy por el contrario, es para transferir experiencias y apoyarlos en el logro de niveles más altos de desempeño.

Las funciones de distancia permiten describir una tecnología con múltiples inputs y outputs, sin la necesidad de especificar un comportamiento específico (como por ejemplo: minimización de costos o maximización de beneficios). Se pueden especificar funciones estocásticas de distancias orientadas al input (FDOI) o al output (FDOO). Una FDOI caracteriza la tecnología de la producción considerando una contracción proporcional mínima del vector de inputs, dado un vector de outputs. Por otro lado, una FDOO considera una expansión proporcional máxima del vector de outputs, dado un vector de inputs Coelli (2005).

A continuación se presentará un ejemplo que considera la "Medición de la Eficiencia Técnica en los Liceos De Enseñanza Media de la Región De Magallanes, Mediante una Función de Distancia", presentado por Torres (2010).

Kumbhakar "(Ibid:7)" indica que considerando el supuesto de minimización de costos, la representación apropiada de la tecnología está dada por el FDOI. Por lo tanto, en esta investigación se utilizó la FDOI, considerando que la minimización de costos ha sido una hipótesis muy utilizada en el análisis de las IES, lo que es corroborado por el hecho de que un grupo importante de las investigaciones en IES han estimado funciones de costos.

Desde un punto de vista empírico, es necesario especificar la forma algebraica, para poder estimar la FDEOI. Siguiendo a Coelli "(Ibid:7)", y a Kumbhakar "(Ibid:7)", y asumiendo una tecnología translogarítmica de producción, que incluya la tendencia en el tiempo (t), la FDEOI con M productos y K insumos, se puede representar de la siguiente forma

$$\begin{aligned} \ln D_{it}^I &= \alpha_0 + \sum_{m=1}^M \beta_m \ln y_{mit} + \frac{1}{2} \sum_{m=1}^M \sum_{s=1}^M \beta_{ms} \ln y_{mit} \ln y_{sit} + \sum_{k=1}^K \delta_k \ln x_{kit} \\ &+ \frac{1}{2} \sum_{k=1}^K \sum_{k=1}^K \delta_{kl} \ln x_{kit} \ln x_{lit} + \sum_{k=1}^K \sum_{m=1}^M \rho_{km} \ln y_{mit} t \\ &+ \sum_{k=1}^K \sum_{k=1}^K \theta_k \ln x_{kit} t + \sum_{m=1}^M \omega_m \ln y_{mit} t + \lambda_1 t + \frac{1}{2} \lambda_1 t^2 \end{aligned}$$

Donde  $i = 1, 2, \dots, N$ ,  $D_{it}^I$  es la distancia del insumo para el liceo  $i^{\text{th}}$  en el periodo de tiempo  $t$ ;  $y_{mit}$  representa el producto  $m^{\text{th}}$  para el liceo  $i^{\text{th}}$  en el periodo de tiempo  $t$ ;  $x_{kit}$  representa el vector de  $(1 \times k)$  insumos para el liceo  $i^{\text{th}}$  en el período de tiempo  $t$ ; y las letras griegas representan los parámetros desconocidos a estimar.

Para obtener la frontera, se debería establecer que el conjunto  $D_{it}^I = 1$ , lo cual significa que el lado izquierdo de la ecuación es igual a cero 0. Una propiedad necesaria de la FDEOI es que la homogeneidad es de grado  $-1$  en los insumos, lo que implica que  $\sum_{k=1}^K \delta_k = 1$  y  $\sum_{i=1}^K \delta_{ki} = 0$  con  $k = 1, 2, \dots, K$ , y  $\sum_{m=1}^M \lambda_{km} = 0$  con  $k = 1, 2, \dots, K$ , y  $\sum_{k=1}^K \theta_k = 0$ . Las restricciones necesarias para cumplir la condición de simetría son:  $\beta_{ms} = \beta_{sm}$  con  $m = 1, 2, \dots, M$ , y  $\delta_{kl} = \delta_{lk}$  con  $k = 1, 2, \dots, K$ .

Si el término de error compuesto,  $v_{it} - u_{it}$ , tiene una forma apropiada de distribución estadística, entonces los parámetros de la FDEOI, se puede estimar utilizando máxima verosimilitud, según plantea Coelli (1996).

La función de distancia orientada al insumo para el liceo  $i^{th}$  está dado por  $D_{it}^l = \exp(u_i)$ , donde  $u_i$  viene de la ecuación especificada, según Coelli (1996). El término  $u_i$  no puede ser medido directamente porque solo aparece como parte del error compuesto. Jondrow (1982) y Battese (1988) propusieron una solución para este problema, con la modificación de la esperanza condicional de  $e^{(u)}$ , dado el mismo término de error compuesto para el modelo estocástico,  $v_{it} - u_{it}$ . El predictor de la ET para la FDEOI se puede estimar como la esperanza de  $u$  condicional sobre el error  $v - u$ , lo que es equivalente a  $TE^l(x,y) = E[\exp(-u) | v - u]$ . Todos las estimaciones fueron hechas utilizando el software FRONTIER 4.1, el que genera estimaciones por máxima verosimilitud para los parámetros del modelo estocástico, según plantea Coelli (1996).

**Tabla N°2 Estadística Descriptiva de las variables utilizadas en el estudio**

Producto/ insumo	variable	Descripción	promedio	desviación	valor máximo	valor mínimo
output	Y1	Simce Lenguaje	263,1376	31,93720262	323	199,64706
output	Y2	Simce Matemática	260,3566	43,40123027	345,875	181,33333
insumos	X1	Índice Vulnerabilidad	26,4933	26,43521432	91,8	0,0000001
insumos	X2	Nº profesores por alumno matriculado	0,0597	0,019661915	0,1182	0,03137
dummy	D1	Particular subvencionado	0,4198	0,496593333	1	0
dummy	D2	Particular pagado	0,1728	0,380464304	1	0
tiempo	t	tiempo	2	0,821583836	3	1

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla N°3 Parámetros estimados por Máxima Verosimilitud

Variables	Parámetros	Cobb-Douglas (1)	1	Translogarítmico (1)	2
Constante	$\alpha_0$	2,1033		-0,44428	
Simce Lenguaje y1	$\beta_1$	-0,4177		-1,66334	
Simce Matemáticas y2	$\beta_2$	0,6405		1,33057	
Índice de Vulnerabilidad x1	$\delta_1$	0,0108	***	0,10916	***
Nº profesores por alumno matriculado x2	$\delta_2$	0,9892		0,89084	
x1*x1	$\delta_{11}$			0,01928	***
x2*x2	$\delta_{22}$	0,9892		0,01928	
x1*x2	$\delta_{12}$			-0,01928	
Dummy para liceos particular subvencionado	D1	0,0232		0,06324	
Dummy para liceos particular pagado	D2	-0,1803		-0,02612	
Dummy para liceos de Punta Arenas	D3	-0,1594		-0,11320	
Dummy para liceos de Puerto Natales	D4	-0,0616		-0,22994	*
Dummy para liceos de sexo femenino	D5	0,1709		0,08894	
Dummy para liceos de sexo masculino	D6	0,3517	**	0,35047	***
Período de tiempo (t)	$\lambda_1$	-0,0581	**	0,42963	
y1*y1	$\beta_{11}$			-47,03893	
y2*y2	$\beta_{22}$			-34,89123	
y1*y2	$\beta_{12}$			40,94351	
x1*y1	$\rho_{11}$			0,22759	*
x1*y2	$\rho_{12}$			-0,08999	
y2*x1	$\rho_{21}$			-0,22759	
x2*y2	$\rho_{22}$			0,08999	
t*x1	$\Phi_1$			-0,00958	
t*x2	$\Phi_2$			0,00958	
t*y1	$\omega_1$			1,10364	
t*y2	$\omega_2$			-0,64268	
t*t	$\lambda_{11}$			-0,71832	*
sigma-squared		0,1226	***	0,05694	**
gamma		0,8373	***	0,66200	***
mu					
eta					

Fuente: Elaboración propia.

a. \* 10% nivel de significancia. \*\* 5% nivel de significancia. \*\*\* 1% nivel de significancia.

b. Los parámetros subrayados se calculan con las condiciones de homogeneidad.

**Tabla N° 4 Eficiencia en Distancia Promedio (%) para los establecimientos de la comuna de Puerto Natales, de acuerdo al modelo seleccionado: Translogarítmico.**

Firma	Establecimiento	Translogarítmico
2	Liceo Salesiano Polivalente Monseñor Fagnano	97%
1	Liceo Politécnico Luis Cruz Martínez	90%
19	Gabriela Mistral	77%
3	Liceo María Mazzarello	70%
25	Colegio Puerto Natales	70%
	Promedio	81%

Fuente: Elaboración Propia.

En este ejemplo, se muestra una metodología capaz de analizar modelos multiproducto, y establecer un benchmarking entre las distintas unidades analizadas. Así por ejemplo, se pudo determinar que las variables más significativas para explicar la eficiencia de los establecimientos de educación media resulto ser el índice de vulnerabilidad.

Los resultados también mostraron que los establecimientos con dependencia municipalizados fueron más eficientes que los establecimientos con dependencia particular subvencionado y particular pagado, respectivamente, en ese período de estudio. Siendo un 37% del total de establecimientos de la Región de Magallanes con un promedio de 88% de eficiencia. Los establecimientos con dependencia particular subvencionado representan un 44% del total de establecimientos de la Región de Magallanes con un promedio de eficiencia de un 85% y los establecimientos con dependencia Particular pagado representan un 19% del total de establecimientos de la Región de Magallanes con un promedio de eficiencia de un 85%.

## CRECIMIENTO Y CAPITAL SOCIAL

El capital social es un término que se ha comenzado a utilizar más frecuentemente, sin embargo, aún no está completamente definido ni acordado. Siguiendo a Coleman (1988) el capital social considera “obligaciones y expectativas, que dependen de la confiabilidad del entorno social, capacidad del flujo de información de la estructura social y de las normas acompañadas de sanciones. Una propiedad compartida por la mayoría de las formas de capital social, que lo diferencia de otras formas de capital, es su característica de bien público”. Bajo esta concepción se aprecia que el capital social facilita la acción individual o colectiva, apoyada por redes de relaciones, reciprocidad, confianza y normas sociales. Coleman concibió el capital social como un recurso neutro que promueve todo tipo de incentivos para que la sociedad sea mejor.

Putnam (1995), plantea que capital social se refiere a las “características de la organización social, tales como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo”.

Fukuyama (1995) indica que capital social se puede entender como “la capacidad de las personas para trabajar juntos por objetivos comunes en grupos y organizaciones” y en el año (1997) agrega que “Capital social puede definirse simplemente como la existencia de un determinado conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo que permite la cooperación entre ellas”.

Woolcock (1998) propone que se debiera entender capital social como “la información, la confianza y normas de reciprocidad inherentes a la red social a la que uno pertenece”. Adam (2003) destaca el papel integrador del concepto de capital social entre la economía y otras disciplinas de las ciencias sociales, para el análisis del comportamiento organizacional y las políticas de desarrollo.

El trabajo dirigido por Putnam (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994), aplicado a los gobiernos locales italianos, muestra que son más eficientes cuando hay una mayor participación ciudadana. De este modo las características de la organización social como redes, normas, confianza y pertenencia, pasan a ser factores que se han incluido en los modelos de crecimiento económico. Hall y Jones (1999) indican que los países que tienen altos niveles de productividad en el largo plazo, lo consiguen gracias a altas tasas de inversión en capital físico y capital humano.

En resumen; la confianza, la reciprocidad, y los hábitos de cooperación minimizan el alcance de los costos de transacción y debieran impulsar el progreso económico.

**Tabla N° 5 Relación entre Capital Humano y Social**

	Capital Humano	Capital Social
<b>Enfoque</b>	Agente Individual	Relaciones
<b>Medida</b>	Años de escolaridad/ Calificaciones	Actitudes / Valores Membresías / Participación Niveles de Confianza
<b>Producto</b>	Directos: Ingreso, Productividad Indirecto: Salud, Actividades cívicas	Cohesión Social Logros Económicos Más capital social
<b>Modelo</b>	Lineal	Interactivo / Circular

Fuente: Schuller (2001).

De esta tabla, se pueden destacar varios aspectos, primero, el carácter más relacional que se le asigna al capital social, versus el de apropiación que caracteriza a la educación formal. Lo segundo, es el tipo de variables que se necesitarían para llevar adelante este tipo de análisis, es en este contexto que Grootaert (2001) propone un grupo de indicadores, los cuales se muestran en la tabla N°6.

**Tabla N°6 Indicadores de Capital Social**

**6.3 Indicators of Social Capital**

The following indicators have all been used in empirical studies. Indicators of horizontal associations take a microperspective and typically have been collected for analysis within a country. The other sets of indicators have been calculated at the national level and have been used in cross-country research.

*Horizontal associations*

Number and type of associations or local institutions	Extent of trust in trade unions
Extent of membership	Perception of extent of community organization
Extent of participatory decisionmaking	Reliance on networks of support
Extent of kin homogeneity within the association	Percentage of household income from remittances
Extent of income and occupation homogeneity within the association	Percentage of household expenditure for gifts and transfers
Extent of trust in village members and households	Old-age dependency ratio
Extent of trust in government	

*Civil and political society*

Index of civil liberties (Gastil, Freedom House)	Index of democracy
Percentage of population facing political discrimination	Index of corruption
Index of intensity of political discrimination	Index of government inefficiency
Percentage of population facing economic discrimination	Strength of democratic institutions
Index of intensity of economic discrimination	Measure of "human liberty"
Percentage of population involved in separatist movements	Measure of political stability
Gastil's index of political rights	Degree of decentralization of government
Freedom House index of political freedoms	Voter turnout
	Political assassinations
	Constitutional government changes
	Coups

*Social Integration*

Indicator of social mobility	Other crime rates
Measure of strength of "social tensions"	Prisoners per 100,000 people
Ethnolinguistic fragmentation	Illegitimacy rates
Riots and protest demonstrations	Percentage of single-parent homes
Strikes	Divorce rate
Homicide rates	Youth unemployment rate
Suicide rates	

*Legal and governance aspects*

Quality of bureaucracy	Repudiation of contracts by government
Independence of court system	Contract enforceability
Expropriation and nationalization risk	Contract-intensive money (currency/ M2)

Fuente: Grootaert (2001).

En un esfuerzo por realizar una aproximación básica, del efecto del capital humano y social sobre el producto interno bruto, se propone un modelo que considere las siguientes variables.

**Variable Dependiente:** PIB per cápita (banco Central de Chile); se obtuvo el Producto interno bruto por región período 2008-2014, a precios corrientes, referencia 2008 (millones de pesos), y la cantidad de habitantes por región, se obtuvo del Instituto nacional de estadísticas (INE). La abreviación para esta variable será: **PIBPC**.

**Variables explicativas:** Siguiendo a Schuller (2001), se ha decidido incorporar una variable que recoja los niveles de confianza de la comunidad, y otra variable que considere la membresía o participación en grupos. En este contexto, el World Value Survey ha venido acumulando información muy interesante, que en el futuro podrá ser utilizada en este tipo de estudios, por el momento la serie que tiene disponible para Chile en sus estadísticas, es muy corta.

En la búsqueda de una variable de confianza, se recurrió a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENU SC) utilizándose la pregunta: ¿Cree usted que será víctima de un delito en los próximos doce meses?.

Con esta información, se construyó la variable de confianza, considerando el porcentaje de personas que respondieron negativamente esta pregunta. La abreviación para esta variable será: CONF.

Respecto de la membresía o participación en grupos, se recurrió a la participación en sindicatos por región, información obtenida de la Unidad de Análisis Estadísticos de la Dirección del Trabajo<sup>11</sup>. Los antecedentes de los ocupados por región, se obtuvo desde el Instituto Nacional de Estadísticas. Por lo que la variable se construyó como la razón de sindicalizados respecto de los ocupados, este ratio sería una proxy de la participación en grupos, ya que mide el porcentaje de personas que teniendo trabajo, participan de las organizaciones sindicales. La abreviación para esta variable será: **SINDOCUP**.

Para la cuantificación del Capital Humano Calificado, se busca alguna variable que represente el stock de recursos humanos calificados de cada región. En este contexto se recurrió al Instituto nacional de Estadísticas (INE), y específicamente a la serie denominada "Ocupados según grupo de ocupación Regional", y se tabularon por separado las variables "Profesionales, Científicos e Intelectuales" y "Técnicos y Profesionales", con la idea de contabilizar por separado estas importantes fuentes de capital humano. La información respecto de la fuerza laboral por región, se obtuvo del Instituto Nacional de Estadísticas. Se construyeron dos grupos de variables, la primera que contabiliza el stock total de capital humano disponible, que se abreviarán como KPCIS y KPTS, para referirse al stock de profesionales, científicos e intelectuales, y al stock de profesionales de nivel medio y técnico, respectivamente. El otro grupo de variables se construyó dividiendo cada una de las variables anteriores por la fuerza laboral, con la finalidad de representar el número de personas con estudios superior al secundario, y se abreviarán como **KPCIFL** para representar a los Profesionales, Científicos e Intelectuales divididos por la fuerza laboral, y **KPTFL**, para indicar que se trata del total de técnicos y profesionales dividido por la fuerza laboral de cada región.

Con los antecedentes recolectados, se construyó un panel de datos, o sea un conjunto de datos que combina una dimensión temporal, que comprende el período 2008-2014 y otra

11.- Datos extraídos del cuadro 8b y 8c, páginas 42-43 del archivo "articles-62614\_recurso1.pdf" (adjunto), de los años 2007 a 2014, descargado de la página web: [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62614\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62614_recurso_1.pdf)

transversal, que incluye a las 15 regiones de Chile. Se propone un modelo dinámico, que considera la posibilidad de relación entre la variable dependiente y las explicativas de manera bidireccional, y que además se puedan establecer relaciones de dependencia entre las variables explicativas. Este tipo de modelos, normalmente presenta problemas de endogeneidad, o sea de correlación entre la variable dependiente y el término de error aleatorio. La solución a este problema de los paneles de datos, ha sido abordado por Arellano (1991), (1995) y Blundell (1998), los que han logrado identificar instrumentos apropiados para los paneles dinámicos, utilizando retardos de la variable dependiente.

La estimación del modelo se hará siguiendo el procedimiento propuesto por Roodman (2006), denominado xtabond2, que utiliza ecuaciones que incorporan variables en niveles y en diferencias, para instrumentalizar las variables endógenas.

En la estimación, que se llevó adelante, se aplicó el mecanismo two step, el que utiliza para la estimación, la matriz de pesos heterocedástica. Para verificar la validez de los instrumentos se utilizó el test de Hansen, que permite detectar la sobre identificación del modelo cuando se ha empleado la matriz de pesos heterocedástica, y tiene la ventaja de ser válido para estimaciones con Two step y la opción robust, que están disponibles en Stata. Para que la estimación sea consistente, se requiere además, que los errores no estén serialmente correlacionados, lo que se verificó con el test de Arellano y Bond.

El modelo econométrico de panel de datos dinámico, a estimar será:

$$\ln(pibpc_{it}) = \alpha_0 \ln(pibpc_{it-1}) + \beta_1 \ln(kh_{it}) + \beta_2 \ln(confid_{jt}) + \beta_3 \ln(sindocup_{jt}) + u_{jt}$$

Donde i es la región (i= 1...15) (Chile) y, t es el período de tiempo (año (2008-2014)); así se tienen las siguientes variables (en logaritmo natural):

$pibpc_{it}$	: Producto Interno Bruto per cápita.
$pibpc_{it-1}$	: Producto Interno Bruto per cápita, rezagado en un año.
$kh_{it}$	: Capital humano.
$confid_{jt}$	: Índice de Confianza.
$sindocup_{jt}$	: Razón de los Trabajadores sindicalizados dividido por los ocupados.
$\beta_i$	: Parámetro a estimar para cada variable.
$\alpha_0$	: Parámetro a estimar para la variable dependiente en rezago.
$u_{ijt}$	: Error aleatorio.

Los resultados de la estimación del modelo econométrico utilizando la metodología xtabon2, se muestran a continuación:

Tabla N°7 Dynamic panel–data estimation, two–step system GMM

Group variable :	<b>num</b>	Number of obs	=	<b>90</b>
Time variable :	<b>year</b>	Number of groups	=	<b>15</b>
Number of instruments =	<b>14</b>	Obs per group: m	in	= <b>16</b>
Wald chi2 (5)	= <b>66.28</b>	avg	=	<b>6.00</b>
Prob > chi2	= <b>0.000</b>	max	=	<b>6</b>

1 pibpc	Coef.	Corrected Std. Err.	z	P >  z	[ 95% Conf. ]	Interval ]
pibpc						
L1.	<b>.0097301</b>	<b>.0068757</b>	<b>1.42</b>	<b>0.157</b>	<b>-.003746</b>	<b>.0232063</b>
kpcis	<b>.0252918</b>	<b>.049144</b>	<b>0.51</b>	<b>0.607</b>	<b>-.0710288</b>	<b>.1216123</b>
kpts	<b>.3030424</b>	<b>.0847916</b>	<b>3.57</b>	<b>0.000</b>	<b>.136854</b>	<b>.4692308</b>
1conf	<b>.1174208</b>	<b>.0493977</b>	<b>2.38</b>	<b>0.017</b>	<b>.0206031</b>	<b>.2142384</b>
1sindocup	<b>-.1057394</b>	<b>.0765151</b>	<b>-1.38</b>	<b>0.167</b>	<b>-.2557062</b>	<b>.0442274</b>

Arellano–Bond test for Ar (1) in first differences:		z =	<b>-0.32</b>	P	r > z =	<b>0.746</b>
Arellano–Bond test for Ar (2) in first differences:		z =	<b>-0.57</b>	P	r > z =	<b>0.570</b>

Sargan test of overid. restrictions:		chi2 (9) =	<b>30.70</b>	Prob > chi2 =	<b>0.000</b>
(Not robust, but not weakened by many instruments.)					
Hansen test of overid. restrictions:		chi2 (9) =	<b>13.25</b>	Prob > chi2 =	<b>0.152</b>
(Robust, but weakened by many instruments.)					

Fuente: Elaboración Propia.

De estos resultados, se puede destacar, que el número de Instrumentos (14), es menor al número de grupos (15 regiones). El test de Hansen reporta  $\text{prob} > \text{chi}^2 = 0.152$ , lo que indica que los instrumentos empleados son válidos. Por otro lado, el test de Arellano y Bond la  $\text{pr} > z = 0.57$  para Ar(2) no rechaza la  $H_0$ . La prueba de Wald indica que el modelo está correctamente estimado y que las variables en conjunto explican adecuadamente la variable dependiente. Por lo tanto, tomando en cuenta los estadísticos analizados, este modelo cumple con las condiciones requeridas.

Este primer modelo, se realizó considerando las variables de capital humano KPCIS y KPTS, que representan el stock de capital humano en cada región, además de las variables que tratan de capturar el capital social, relacionadas con la confianza y la participación en grupos. De los parámetros estimados, son estadísticamente significativos, los parámetros asociados a KDPTS, que representa el stock de profesionales de nivel medio y técnico, con una probabilidad de error del 0% y el parámetro asociado a la variable LCONF, que representa el logaritmo de la variable confianza, con una probabilidad de error del 1,7%.

El parámetro asociado al capital humano de los profesionales y técnicos, es de 0,303, el que se podría interpretar como una elasticidad parcial, que indicaría que un incremento del 1% en esta variable, incrementaría el pib per capita en aproximadamente 0,3%. Del mismo modo el valor de 0.11 del parámetro asociado a la variable confianza, indicaría que un incremento del

1% de esta variable, aumentaría el pib per capita en aproximadamente 0,11%. Este resultado es interesante, y concordante con otros estudios que indican que la variable confianza, normalmente aporta estadísticamente en los modelos.

**Tabla N°8 Dynamic panel-data estimation, two-step system GMM**

Group variable :	<b>num</b>	Number of obs	=	<b>90</b>		
Time variable :	<b>year</b>	Number of groups	=	<b>15</b>		
Number of instruments =	<b>14</b>	Obs per group: m	in	=	<b>16</b>	
Wald chi2 (5)	=	<b>155.39</b>	avg	=	<b>6.00</b>	
Prob > chi2	=	<b>0.000</b>	max	=	<b>6</b>	

1 pibpc	Coef.	Corrected Std. Err.	z	P> z	[ 95% Conf. Interval ]
pibpc					
L1.	<b>.0017786</b>	<b>.0019353</b>	<b>0.92</b>	<b>0.358</b>	<b>-.0020146 .0055717</b>
kpcifl	<b>.0572991</b>	<b>.0197837</b>	<b>2.90</b>	<b>0.004</b>	<b>.0185239 .0960744</b>
kptsfl	<b>-.2265911</b>	<b>.0466346</b>	<b>-4.86</b>	<b>0.000</b>	<b>-.3179932 -.1351891</b>
1conf	<b>.0737183</b>	<b>.0391909</b>	<b>1.88</b>	<b>0.060</b>	<b>-.0030944 .150531</b>
1sindocup	<b>.0005094</b>	<b>.0966878</b>	<b>0.01</b>	<b>0.996</b>	<b>-.18889952 .1900139</b>

Arellano-Bond test for Ar (1) in first differences: z = <b>-0.25</b> P r > z = <b>0.806</b>						
Arellano-Bond test for Ar (2) in first differences: z = <b>-1.25</b> P r > z = <b>0.211</b>						
Sargan test of overid. restrictions: chi2 (9) = <b>68-08</b> Prob > chi2 = <b>0.000</b> (Not robust, but not weakened bu many instruments.)						
Hansen test of overid. restrictions: chi2 (9) = <b>13.55</b> Prob > chi2 = <b>0.139</b> (Robust, but weakened by many instruments.)						

Fuente: Elaboración propia.

De este segundo modelo, se puede destacar, que el número de Instrumentos (14), es menor al número de grupos (15 Regiones), el test de Hansen reporta prob > chi2 = 0.139, lo que indica que los instrumentos empleados son válidos. Por otro lado, en el test de Arellano y Bond la pr > z = 0.21 para Ar(2), por lo que no se rechaza la Ho. La prueba de Wald indica que el modelo está correctamente estimado y que las variables en su conjunto explican adecuadamente la variable dependiente. Por lo tanto, tomando en cuenta los estadísticos analizados, este modelo también cumple con las condiciones requeridas.

Este segundo modelo, se estimó considerando las variables de capital humano KPCISFL y KPTFL, que representan la importancia relativa de capital humano, en relación a la fuerza de trabajo en cada región. Las variables que tratan de capturar el capital social, relacionados con la confianza y la participación en grupos, son las mismas que las utilizadas en el modelo 1. De los parámetros estimados, son estadísticamente significativos, los parámetros asociados a las variables KDCIFL, que representa a los Profesionales, Científicos e Intelectuales divididos por la fuerza laboral, con una probabilidad de error del 0,04%; también el parámetro asociado a la variable KPTFL, que representa el total de técnicos y profesionales dividido

por la fuerza laboral de cada región, con una probabilidad de error del 0%. Finalmente, es estadísticamente significativo el parámetro asociado a la variable LCONF, que representa el logaritmo de la variable confianza, con una probabilidad de error del 0,6%.

El parámetro asociado al capital humano de los a los Profesionales, Científicos e Intelectuales, es de 0,057, el que se podría interpretar como una elasticidad parcial, que indicaría que un incremento del 1% en esta variable, incrementaría el pib per capita en aproximadamente 0,057%. Del mismo modo el valor de 0.074 en la variable confianza, indicaría que un incremento del 1% de esta variable, aumentaría el pib per capita en aproximadamente 0,074%. Este resultado es interesante, y concordante con otros estudios que indican que la variable confianza, normalmente aporta estadísticamente en los modelos. Finalmente, el parámetro asociado a la importancia relativa de capital humano de profesionales y técnicos, es estadísticamente significativo al 0,04%, y tiene un signo inesperado, y un valor inusualmente alto, comparado con los otros parámetros de este modelo.

Estos dos modelos aportan al indicar que el capital social aporta al pib per cápita de cada una de las regiones de Chile, específicamente con la variable confianza.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo es contribuir a la literatura que explora la concentración de los recursos sociales. En este contexto, se realizó un esfuerzo por desarrollar un marco teórico que sustente la hipótesis de que la concentración es un fenómeno global, y al cual Chile se ha incorporado de manera creciente y sostenida en varias de sus grandes urbes, principalmente en el Gran Santiago. También se entregaron antecedentes teóricos que explican los beneficios que genera la aglomeración, los se podrían agrupar bajo el paraguas de externalidades de aglomeración, ya que también se presentaron externalidades negativas de este proceso, principalmente lo relativo a las inequidades salariales asociadas a la localización geográfica. Esta sección, entregó antecedentes teóricos, que permiten plantear que la aglomeración está presente, y que sin lugar a dudas afectan el uso de los recursos del país, por lo que se procedió a iniciar el análisis de dos recursos sociales, muy valiosos y que debieran ser evaluados y desarrollados a lo largo de todo el país, como una forma de enfrentar el creciente proceso de aglomeración.

En la sección de capital humano y crecimiento, se explicó teóricamente lo importante que es este recurso social, para implementar políticas de desarrollo de los países, se explican los modelos de crecimiento endógenos, que sin lugar a dudas permitirían un crecimiento sostenido de las regiones del país. Al final de esta sección se propone un modelo de medición del desempeño, ya que en este contexto teórico de aglomeración, se puede plantear la hipótesis de que los recursos humanos en las regiones son escasos, y por lo tanto un camino de desarrollo es la optimización de su uso, y que para lograr este objetivo es necesario conocer su desempeño.

Finalmente, se presenta antecedentes teóricos respecto de la definición y alcance del capital social, y de los elementos que considera, y en este contexto se propone un modelo econométrico que trata de determinar si en las regiones de Chile, alguna variable de connotación social ha influido en el pib per cápita. Se encontró evidencia, estadísticamente significativa, que estaría indicando que la variable social, denominada genéricamente como confianza, ha contribuido a este indicador del producto regional.

## BIBLIOGRAFÍA

Adam, F., & Roncevic, B. (2003). Social capital: recent debates and research trends. *Social Science Information*, 42(2), 155-183.

Ades, A. F., & Glaeser, E. L. (1994). Trade and circuses: explaining urban giants: National Bureau of Economic Research.

Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The review of economic studies*, 58(2), 277-297.

Arellano, M., & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of econometrics*, 68(1), 29-51.

Blundell, R., & Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of econometrics*, 87(1), 115-143.

Battese, G. E., & Coelli, T. J. (1988). Prediction of firm-level technical efficiencies with a generalized frontier production function and panel data. *Journal of Econometrics*, 38(3), 387-399.

Carrington, R., Coelli, T. J., & Rao, P. (2005). The performance of Australian Universities: conceptual issues and preliminary results. *Economic Papers*, 24(2), 145-163.

Castells-Quintana, D., & Royuela, V. (2014). Agglomeration, inequality and economic growth. *The Annals of Regional Science*, 52(2), 343-366.

Chamberlin, E. H. (1933). *The theory of monopolistic competition* (Vol. 6): JSTOR.

Coelli, T. (1996). *A Guide to FRONTIER Version 4.1: A Computer Program for Stochastic Frontier Production and Cost Function Estimation (Version 4.1)* [stochastic frontier production and cost function estimation]. Australia: CEPA Working Paper 96/7, Department of Econometrics, University of New England, Armidale NSW Australia.

Coelli, T., Rao, D. S. P., O'Donnell, C., & Battese, G. (2005). *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. New York: Springer.

Coelli, T. J., & Perelman, S. (1996). *Efficiency Measurement, Multi-Output Technologies and Distance Functions: With Application to European Railways*. Unpublished WP. Centre de Recherche en Economie Publique et Economie de la Population (CREPP), Université de Liège.

Coelli, T. J., & Perelman, S. (2000). Technical Efficiency of European Railways: a Distance Function Approach. *Applied Economics*, 32(15), 1967-1976.

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, S95-S120.

Flegg, A. T., Allen, D. O., Field, K., & Thurlow, T. W. (2004). Measuring the Efficiency of British Universities: A Multi-period Data Envelopment Analysis. *Education Economics*, 12(3), 231-249.

Fujita, M. (1988). A monopolistic competition model of spatial agglomeration: Differentiated product approach. *Regional science and urban economics*, 18(1), 87-124.

Fujita, M., & Krugman, P. (1995). When is the economy monocentric?: von Thünen and Chamberlin unified. *Regional science and urban Economics*, 25(4), 505-528.

Fukuyama, F. (1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity: JSTOR.

Fukuyama, F. (1997). Social capital and the modern capitalist economy: Creating a high trust workplace. *Stern Business Magazine*, 4(1), 1-16.

Glaeser, E. L. (1998). Are cities dying? *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 139-160.

Grootaert, C. (2001). The missing link. Social capital and participation in everyday life, 23(8).

Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? : National bureau of economic research.

Jacobs, J. (1970). The economy of cities. *The economy of cities*.

Johnes, J. (2006). Data envelopment analysis and its application to the measurement of efficiency in higher education. *Economics of Education Review*, 25(3), 273-288.

Jondrow, J., Knox Lovell, C. A., Materov, I. S., & Schmidt, P. (1982). On the Estimation of Technical Inefficiency in the Stochastic Frontier Production Function Model. *Journal of Econometrics*, 19(2-3), 233-238.

Krugman, P. (1990). Increasing returns and economic geography: National Bureau of Economic Research.

Krugman, P. (1992). A dynamic spatial model: National Bureau of Economic Research.

Kumbhakar, S. C. (2002). Specification and estimation of production risk, risk preferences and technical efficiency. *American Journal of Agricultural Economics*, 84(1), 8-22.

Kumbhakar, S. C., Orea, L., Rodríguez, A., & Tsionas, E. (2003). Estimation of a Mixture of Input and Output Distance Functions and Efficiency Indices. Unpublished Working Paper. University of Oviedo.

Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, 22(1), 3-42.

Marshall, A. (1920). *Principles of economics: An introductory volumen*: Macmillan and Company.

Milanovic, B. (2012a). Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates. *The Journal of Economic Inequality*, 10(1), 1-18.

Milanovic, B. (2012b). Global inequality: from class to location, from proletarians to migrants. *Global Policy*, 3(2), 125-134.

Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*: Princeton university press.

Qayum, A. (2005). Endogenicity of economic growth models. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(1), 75-84.

Regional, C. n. A. P. e. D. n. y. D. (Producer). (2014) *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. retrieved from <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>.

Romer, P. (1989). Endogenous technological change: National Bureau of Economic Research.

Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *The journal of political economy*, 1002-1037.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries. *world bank staff working paper*, 581.

Roodman, D. (2006). How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *Center for Global Development working paper*(103).

Rosenthal, S. S., & Strange, W. C. (2004). Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. *Handbook of regional and urban economics*, 4, 2119-2171.

Schuller, T. (2001). The complementary roles of human and social capital. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 18-24.

Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 65-94.

Solow, R. M. (1957). Technical change and the aggregate production function. *The review of Economics and Statistics*, 312-320.

Torres, C. (2010). Medición de la Eficiencia Técnica en los Liceos De Enseñanza Media de la Región De Magallanes, Mediante una Función de Distancia. Universidad de Magallanes.

Venables, A. J. (1995). Economic integration and the location of firms. *The American economic review*, 85(2), 296-300.

Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, 27(2), 151-208.

# Concentración Política en Chile

Pablo Monje Reyes<sup>12</sup>

## INTRODUCCIÓN

En términos conceptuales se entenderá por concentración política la acción en la cual, al interior de un sistema político existe una relación jerárquica de poder que es concentrada por un agente, este puede ser una persona, una clase social o un pacto interclasista. Este tipo de concentración es de carácter dominante, hegemónico e histórico. Se constituye de distintos dispositivos de poder entre ellos capital, fuerza, comunicaciones y cultura. La concentración política es propia (pero no exclusiva) de diseños estatales de carácter centralista de control político administrativo y territorial.

La concentración política en Chile puede llevarse a un análisis que nos muestre las razones y causas que han determinado su existencia a través de la historia republicana del país, es así que, desde el periodo de la independencia hasta la retirada del Estado dando paso a la globalización y al neoliberalismo. La concentración política en Chile está íntimamente relacionada a la estructura de las clases históricas, en donde las clases dominantes han mantenido un pacto interclasista de modernización del Estado y el sistema político - administrativo con el objetivo de mantener la concentración y la gestión del poder político.

Existen razones, en la actualidad cuando se habla de procesos de descentralización y fortalecimiento democrático en los niveles intermedios de la organización político administrativa del Estado, es decir, a nivel regional, no hay actor político que no esté de acuerdo en realizarlo. Argumentan a favor de este proceso de modernización y fortalecimiento democrático del Estado y sus sistema de gobierno subnacional. Pero contradictoriamente, estos actores que se declaran a favor de este proceso, a la hora de la toma de decisiones revierten sus argumentos y restan apoyo a las iniciativas de descentralización y de desconcentración del poder. Entonces surge la necesidad de observar su contraargumentación con la cual le restan el apoyo a las reformas. Los resultados muestran que en gran medida sus opiniones están condicionadas a diversos criterios, por un lado de orden técnico y por otro de orden político. Por tanto se puede inferir, que este debate se encuentra en un marco de ideas más complejo que simple disposición de los actores a realizar reformas modernizadoras del Estado. En definitiva, se está frente a una discusión sobre el uso del

---

12.- Magister en Gestión y Políticas Públicas, DII, Universidad de Chile; Administrador Público, Universidad de Los Lagos.

poder y como éste se ha mantenido a favor de unos por sobre otros en la historia republicana de nuestro país. De aquí surge la necesidad de ver las continuidades y/o discontinuidades de los discursos que justifican la concentración del poder político.

Esta visión logra desarrollar el debate con una estructura de análisis simple que le otorga consistencia a sus hallazgos. Que principalmente son dos. Las clases oligárquica (en los anales de la república) y burguesa (en el desarrollo de la república) a lo largo de la historia de Chile republicano han sido siempre concentradoras de poder político, aunque se hayan integrado nuevos actores de clase (obreros y/o campesinos) a la disputa del poder. Nunca lo han perdido y si perciben que lo pueden perder, generan una crisis re componedora de su poder. La segunda, la flexibilidad táctica de las clases dominantes para conseguir la mantención de la concentración del poder político más allá de legítimas aspiraciones de modernización democrática del sistema político.

## ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN POLÍTICA

En los debates sobre procesos histórico-institucionales del Estado Chileno, entre ellos, las relaciones de dominación y los procesos de concentración política, tradicionalmente surgen dos miradas. Por una parte, una perspectiva positivista de carácter empírico - analítico, que en Chile se ha asociado fuertemente a la visión positivista de las ciencias sociales, tanto en las reglas de su método de investigación, como en la interpretación de sus resultados. Por otra parte, la perspectiva comprensiva-interpretativa, que observa y analiza el proceder de las instituciones y de las formas legales de dominación, desvinculadas de los sujetos sociales.

Considerando que ambas miradas analíticas son eminentemente descriptivas, y por tanto conservadoras, parece pertinente analizar la concentración del poder político en Chile y las formas de dominación del Estado, mediante un instrumental teórico - analítico de orientación crítico-reflexiva. En efecto, la dimensión crítico - reflexiva no descansa exclusivamente en la descripción de los hechos sociales, sino más bien en una aproximación analítica de la realidad social misma y su transformación.

La concentración política, es una forma de entender las relaciones de poder entre dominantes y dominados. En donde los dominantes tienen todos los recursos de poder y los dominados solo tienen la facultad de obedecer normas y reglas dispuestas por los dominadores. Es una relación asimétrica del poder. De esta forma, como señala Habermas (1987) la tarea analítica se orienta hacia una hermenéutica de los supuestos que sustentan las relaciones de dominación:

*“El conocimiento o la interpretación se basan necesariamente en presupuestos implícitos que están enraizados en la historia y en la tradición, pero de esto no se desprende que los diferentes conjuntos de presupuestos sean igualmente válidos. La sociología es una “hermenéutica de la profundidad” que proporcione un patrón con el que evaluar tradiciones diferentes de forma crítica e identificar distorsiones ideológicas, así como su vínculo con las relaciones de poder” (Habermas, 1987a).*

Estas relaciones asimétricas del poder político se dan en la articulación más básica del Estado. Como lo define Bourdieu:

*“el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía) capital económico, capital cultural, o mejor, informacional, capital simbólico”. Como consecuencia de esa concentración, el Estado pasa a detentar un “metacapital” que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores”. Se trata de un capital específico que sólo posee el Estado y, como consecuencia de ese proceso de concentración se estructura el campo del poder que es un campo social con especiales características definido como “el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir por el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través principalmente de la institución escolar)” (Bourdieu, 1996:10).*

En este sentido, el autor nos entrega a lo menos, una cierta cantidad de elementos que nos permite entender un fenómeno socio político de la concentración política en la sociedad capitalista moderna. Primero se define al Estado como relación de poder y coerción, mando y obediencia. Segundo esta relación no se puede dar si no hay concentración de capital económico y estas vinculaciones a la acumulación de capital cultural y simbólico que se encuentra articuladas entre sí. Tercero en una estrecha relación a la evolución, modernización y desarrollo de la arquitectura de dominación de quienes concentran el poder político. Finalmente este fenómeno de dominación se da tanto desde la perspectiva del observador como desde la perspectiva de los actores en el “campo del poder” en el cual los actores concentradores del poder luchan por el Estado y sus mecanismos de reproducción del poder.

Entérminos analíticos los campos de poder son *“espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias” (Bourdieu, 1988).* Esta idea de campo permite hacer el análisis de la concentración política desde una perspectiva histórica. En donde los concentradores del poder evolucionan y sofistican los instrumentos de dominación y coerción, basándose en la conceptualización de la modernidad de Max Weber, a saber:

*“el cultivo sistematizado y racional de las especialidades científicas, la formación de especialistas como elemento dominante de la cultura, es algo que solo el Occidente ha sido conocido. Producto occidental es también el funcionario especializado, piedra angular del estado moderno y de la moderna economía europea [...]” (Weber, 1984, ed., pág. 25).*

Por tanto, las ideas de modernidad como acción recurrente de las elites concentradoras del poder político, hacen entender críticamente, que no se puede dimensionar de una sola manera el estudio de los campos de poder ni menos sus efectos y resultados. De hecho, en un campo de poder se promueven agentes de dominación (instituciones) y acciones de dominación (políticas y políticas públicas) que se pueden analizar en sus propias dimensiones. La racionalidad del campo de poder está determinada por sus agentes y sus productos “modernizadores” en el marco de una acción permanente de modernización de la dominación. Para Bourdieu, lo define de la siguiente manera:

*“los campos se presentan a la aprehensión sincrónica como espacios estructurados de posiciones cuyas propiedades dependen de su posición (la de los agentes) en estos espacios, y que pueden ser analizadas independientemente de las características de sus ocupantes (o agentes)” (2000: 112).*

Aquí se define como en un campo de poder los agentes toman posiciones de poder, pero están determinadas, por diversos elementos que caracterizan las relaciones de poder dentro del mismo campo, a esto se le define como la trama de poder, que depende exclusivamente de como este se distribuye y como se correlaciona con los beneficios que se genera entre los actores en medio de una disputa de poder en el campo de acción y para quien lo estudia cómo observa los resultados obtenidos por cada agente. Aquí se expresan claramente las posiciones de los agentes y sus dimensiones de dominación y/o subordinación. La concentración política se puede analizar con esta estructura de análisis.

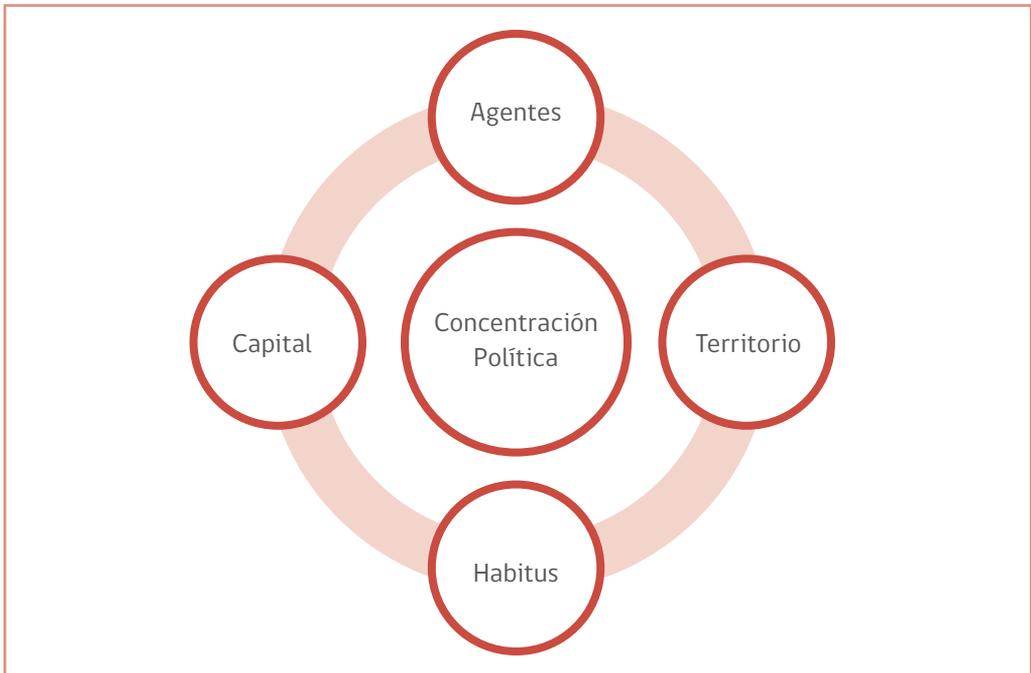
*En términos analíticos, un campo puede definirse como una trama o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Esas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación (situs) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital), cuya disposición comanda el acceso a los beneficios específicos que están en juego en el campo, y, al mismo tiempo, por sus relaciones objetivas con las otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.). (Bourdieu y Wacquant, 1995: 64).*

Ahora bien, las posiciones objetivas de los agentes mencionadas anteriormente, están determinadas por las relaciones de poder y mando, y la construcción histórica de estas relaciones. Bourdieu las define como habitus y capital. Los habitus son “Sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos” (1991c: 92). Para algunos

de los desarrollos más completos de la noción de habitus, véase Bourdieu (1967, 1972, 1985 y 1990a). En el caso del capital distinguió tres clases fundamentales: económico, cultural y social. Cada una de estas especies de capital puede convertirse en capital simbólico al ser percibida a través de las categorías que reconocen su lógica específica (Bourdieu, 1977b, 1980; Bourdieu y Wacquant, 1995: 81).

Con estas nociones analíticas metodológicas de Bourdieu, desarrollare un análisis crítico de lo que es la concentración política en Chile. En base al siguiente esquema:

**Diagrama N° 1 Esquema de Análisis Concentración Política**



Fuente: Elaboración Propia, en base a propuesta de Bordieu.

El fenómeno de concentración política posee un agente concentrador que determina una relación jerárquica, asimétrica entre sujetos sociales, en la que un individuo, grupo o clase "A" puede imponer su voluntad (expresa, tácita o presupuesta) sobre un individuo, grupo o clase "B". También esto se puede dar en una relación asimétrica de poder entre una región central y una región periférica. La relación de poder así definida, es una relación de control que se origina en el acceso diferencial a recursos de poder determinados, como: a) medios de coerción física; b) recursos económicos de capital y financieros; c) control de información en un sentido amplio; d) medios de persuasión, influencia y control ideológico - culturales (O'Donnell, 1978; 1159).

Las características principales de la concentración política es la centralización del poder político y administrativo del Estado. Principalmente es dejar en las manos de unos pocos las decisiones que le afectan a muchos. La estructura político administrativa del Estado es adapta a este tipo de formas de gobernar. Se hace del Estado una figura orgánica mucho más piramidal y jerárquica. La definición de sus políticas y políticas públicas es de arriba hacia abajo. Se concibe que el diseño de políticas como una acción propia de una elite tecno - política, que no requiere de la anuencia de los ciudadanos para su desarrollo e implementación. Ven a la ciudadanía como un actor pasivo y dable de ganar apoyo por medio de acciones efectistas del Estado en el corto plazo. De la misma manera sus procesos de gestión de políticas son técnicos y en gran medida no se articulan con la sociedad desde una perspectiva paternalista. En términos de gestión territorial del Estado, concentran todo el poder en una urbe de carácter metropolitano, desde donde se comanda la gestión del Estado para todo el territorio del país. Subdividen el territorio en unidades administrativas más pequeñas que son llamadas regiones o estados y privilegian la concentración de funciones administrativas en capitales regionales, en donde reproducen el esquema nacional de concentración del poder. Por tanto, las regiones son tratadas como órganos administrativos periféricos. La relación entre el centro metropolitano y las regiones es de dependencia político administrativa. La relación dominante entre centro y las regiones es asimétrica y dependiente de la concentración del poder político en una ciudad metropolitana.

En síntesis, la concentración política tiene efectos en el diseño del aparato del Estado y en su forma y práctica de hacer gobierno. Estas son de carácter centralizador tanto en el ámbito político como en el ámbito administrativo.

## **LA CONCENTRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA, ESPACIAL Y CULTURAL EN CHILE**

La historia de la República de Chile nos muestra cómo ha sido el desarrollo y proceso de concentración política de las elites nacionales. Por tanto, en este acápite del trabajo analizaremos como campo de poder el Estado y su conformación histórica, siguiendo la matriz metodológica que se ha definido. De la misma se observará la creación y desarrollo de los agentes, fundamentalmente la relación entre la oligarquía y la burguesía comercial emergente. Desde el punto de vista de los habitus, como estas elites se fueron complementando por medio de la crítica política para la creación de fuertes dispositivos

de concentración y centralización política. Desde la perspectiva del capital, como este fue promotor del comercio internacional y de la acumulación de riqueza que viabilizara la concentración política. Por último, el territorio se observara desde su conformación geo espacial en la ciudad concentradora y centralista y su relación de dependencia con las demás ciudades y regiones del país.

Para este análisis, se trabajara con tres periodos históricos que permiten tener claridad en los cambios de la concentración política, a saber, a) La independencia y la creación del Estado Nación; b) El Estado y su puesta en práctica en desarrollo del país y c) La retirada del Estado, globalización y neoliberalismo. Esta disección temporal de análisis ha sido elaborada a partir del análisis de autores que han tratado el tema, como son: De Mattos (1992; 1996; 2014) Ratinoff (1982); Pradilla Cobos (1995); Geisse (2014).

## **LOS PRINCIPIOS DE LA CONCENTRACIÓN POLÍTICA: LA INDEPENDENCIA Y LA CREACIÓN DEL ESTADO NACIÓN (1818 - 1925).**

La creación del Estado Chileno post independencia trajo consigo el desarrollo de nuevas elites. Estas nuevas elites tomaron como misión constituir la nueva estructura del Estado post colonial. Como se constituyeron estas elites y como se articularon fue claramente en disputas ideológicas e inclusive militares, a saber:

*[En el proceso de la Independencia ] ... los grandes grupos criollos (agentes) que se disputaron el poder después de la independencia política fueron, por un lado, los intereses agrícolas, mineros y comerciales de Latinoamérica que perseguían conservar la vieja estructura de exportación sustituyendo a sus rivales ibéricos (habitus), y, por otro, los industriales (agentes) que deseaban establecer un desarrollo capitalista autónomo. Tras las guerras entre federalistas y centralistas, la situación política se estabilizó con el triunfo del grupo de intereses vinculados hacia el exterior, cuya victoria, en gran parte lograda gracias a la ayuda militar de las potencias metropolitanas, abrió las puertas al libre comercio y al mercado mundial. (Frank, 1970, pp. 56-57).*

A partir de esta nueva configuración de la Elite se comienza a crear el centro de poder, es decir, la concentración política del siglo XIX. En términos de relación geo espacial se crean la ciudad concentradora de las funciones estatales y de la proyección de modernización para el resto de las regiones y ciudades del país. Una ciudad que fuese capaz de integrar los desafíos de la modernidad Europea y de la dominación de la urbanidad por sobre la ruralidad. Una ciudad que permitiera la socialización más profunda de los ideales de la modernidad, pero a la vez de la exclusión de los migrantes del campo - ciudad y de los primeros conglomerados obreros.

*La ciudad-bastión fue principalmente un centro de poder, y las acciones económicas en que se comprometieron sus clases dominantes estuvieron determinadas directamente por un contexto de exclusión y apropiación. Los centros poblados que integraban la red urbana jugaron el papel de “bases” desde donde llevar a cabo el proceso de neocolonización cultural del interior, y las instituciones rurales asumieron muy pronto un carácter jerárquico y abiertamente autoritario. (Ratinoff, 1982, pp.14).*

En esta ciudad concentradora de poder, emerge de un sujeto social activo que nace del pacto interclasista entre la oligarquía terrateniente y una burguesía semi industrial, más bien comerciante. Se especializa en el desarrollo de los instrumentos de dominación y el uso del poder político. Considera que su principal actividad es modernizar las relaciones sociales buscando el progreso y terminando con la barbarie rural.

*“Por regla general esa simbiosis fue total. Se modificó el estilo de la vida, los valores y las ideologías, y las alianzas familiares garantizaron de manera física e indeleble la permanencia de esa transformación. Con todo, el nuevo orden quedó sutilmente atado en la trama de la sociedad existente” (Ratinoff, 1982, pp.14 - 15).*

La base económica o de capital se dio en las relaciones sociales que se modernizaron con este pacto interclasista. Conformaron así un solo agente dominador de las relaciones políticas y económicas del Estado. Un ejemplo claro de este tipo de relaciones de dominación es la sociedad Portales, Cea y Cía. En donde el uso de las prebendas del Estado determinaba la oportunidad en las relaciones comerciales con el mundo. Por tanto, el desarrollo de riquezas no es por esfuerzo de creación y transformación de la materia, sino por el agenciamiento de ventas de productos importados para el mercado nacional o venta de productos al mundo por medio de los monopolios comerciales establecidos por ley en país. Esto trajo consigo cambios de vida y gustos en elite, que determinaron el desarrollo del país.

*“Las relaciones entre progreso y retraso tomaron la forma de la dominación de una cultura sobre otra, de la superposición de un estilo de vida y de una estructura económica orientada hacia el exterior, sobre expectativas que estaban circunscritas a los estrechos horizontes locales. Poco a poco los valores de la racionalidad económica ocupaban un lugar preferente en la cultura profesada de los dominadores; este compromiso, sin embargo, no tuvo consecuencias radicales en la conducta de esos grupos, toda vez, que la propia existencia de una masa “de reserva” engendró de hecho situaciones personales monopolísticas. Algunos miembros de las élites urbanas tenían ventajas tan marcadas que tendieron a adoptar normas sociales de exclusión y fueron absorbiendo con la flexibilidad que permite la hegemonía incontestada a los representantes de la nueva riqueza que surgía al amparo del sector externo. (Ratinoff, 1982, pp.14).*

Un ejemplo económico de este fenómeno del consumo suntuario de las elites concentradoras de poder, se planteaba de la siguiente manera en indicadores de importaciones y producción:

*De igual forma, y acorde con las buenas costumbres oligárquicas, las importaciones reflejaban esta forma de vida y este ethos social caracterizado por el lujo y la ostentación. Así, por ejemplo, siguiendo con Chile, podemos comprobar cómo más del 40% de los beneficios obtenidos de las exportaciones se dedicaba a la importación de “vestuario y joyas (3,8 millones de pesos); menaje (3,5 millones de pesos); vinos (1,5 millones de pesos); tabaco y rape (0,7 millones de pesos); champagne (1,0 millones de pesos); sederías (3,0 millones de pesos) y perfumería (0,8 millones de pesos)” (Pinto, 1973: 116).*

En síntesis, en este periodo se funda la concentración política en el marco de la creación de la República. Paradójicamente, la crítica que se enarbolaba en contra de la corona era la concentración del poder en manos de un Rey, no era tal, solo era tener poder autónomo para constituir un nuevo centro de poder nacional no dependiente del colonialismo español. Al parecer y los hechos lo muestran así, la diferencia era que ese poder concentrado en manos de un monarca pasara a manos de un agente de clase que lo administrara sobre un territorio y personas determinadas, no importando los valores de creación de una democracia republicana. Se puede decir que en este periodo una correlación entre clase como agente del campo de poder (oligarquía - burguesía), capital, relaciones económicas internacionales, beneficios del comercio y condiciones de vida y de consumo de las elites, y cultura de dominación que se conjugaron en beneficio de la nueva elite conductora de la naciente república.

## **UNA SEGUNDA FASE DE LA CONCENTRACIÓN POLÍTICA: EL ESTADO Y SU APUESTA EN PRÁCTICA EN EL DESARROLLO DEL PAÍS (1925 A 1973)**

El analizar esta fase de desarrollo del Estado es clave entender la crisis del modelo de Estado Oligárquico, para lo cual hay que entender una de las principales características de este tipo de Estado:

*El período comprendido entre 1880 y 1914 representa sin lugar a dudas una de las etapas de mayor estabilidad política en la historia contemporánea de América Latina, estabilidad debida esencialmente a que la clase hegemónica, la oligarquía, había logrado en la fase precedente poner los cimientos de un Estado capaz de refrenar en el ámbito político las contradicciones generadas. A lo largo del período de 1850-1880 las oligarquías habían dado un orden institucional a sus respectivos países [...] Este Estado oligárquico que constituye el aspecto político del proyecto hegemónico de la oligarquía tenía como elementos de base el poder moderador y la representación equitativa de todos los grupos, a fin de atribuir al gobierno central una función impersonal por encima de las partes y de implicar a todos los grupos oligárquicos en la gestión del poder político (Carmagnani, 1984: 141).*

La crisis de este tipo de Estado se inicia a fines del siglo XIX, con una guerra civil 1891 entre Liberales y Conservadores, culmina con la promulgación de la Constitución de 1925. Esta crisis se produce por su construcción de clases en el poder y su capacidad de exclusión de las nuevas clases emergentes.

*Durante el régimen oligárquico, los mecanismos de poder político y de dominación se reproducen en los centros urbanos como mecanismos de control social. La sociedad oligárquica puede, también, definirse por las formas que el terrateniente utiliza para mantener su dominio sobre el campesinado, los jornaleros y la población rural. Los centros urbanos, las capitales y ciudades de más de 20 mil habitantes son un reflejo de las relaciones sociales imperantes en el espacio rural. La conexión entre dominio, poder terrateniente y oligarquía nacional son resultado de la unidad terrateniente-hacendado y oligarca. Las formas sobre las cuales ejerce el poder serán fundamentalmente el caciquismo, el compadrazgo, el localismo y el paternalismo. Sobre ellos, el terrateniente ejerce e implementa su poder político, traspasando sus maneras a los centros de poder urbanos. La política oligárquica fue caciquil, paternalista, localista y se apoyó en las redes familiares donde el compadrazgo juega un rol cuasi institucional. Por ello, las haciendas son un buen punto de referencia para estudiar la estructura social y de poder oligárquica. Los partidos políticos tradicionales, liberales y conservadores, blancos o colorados, entrecruzaron apellidos, prácticas y dádivas, lo mismo que cargos públicos sea en ministerios, en el ejército o en la iglesia. Los apellidos nobles de criollos fueron copando los espacios públicos hasta servirse del Estado y confundirse con él. No hubo más nación que el patriciado cuyas formas de ejercicio del poder excluyente determinaron un orden en el que tener amigos, buenas relaciones, arrimarse al poder y gozar del beneplácito de los hacendados era símbolo de éxito. Poseer tierra era poseer personas, dominar el mundo y por ende poseer el país. Si además de ello daban beneficios, mejor que mejor; formaba parte de esa concepción de orden y progreso. Unos mandan y otros obedecen. El destino lo había querido. (Roitman; 2008, 197).*

La crisis se genera en el marco de una crítica a su conformación política e ideario como clases dominante de la época. Medina Echeverría en su análisis de las sociedades latinoamericanas concibe una sociedad pre moderna dominada por la "hacienda" que la define según las siguientes características: a) el haber sido una célula de poder político - militar al lado del económico; b) el haber constituido el núcleo de una dilatada estructura "familiarista"; c) el haber constituido el modelo circunstancial de la autoridad; y d) el haber sido la creadora de un tipo humano, de un "carácter" singular (Medina Echeverría, 1965, pág. 26). Estas características de la hacienda perduran en gran parte de los campos de América Latina, en términos de apellidos, unidad económica y de propiedad de la tierra. Desde la perspectiva socio - política la hacienda es una unidad social que se enmarca los principios de la protección y opresión, es decir es una forma básica de autoritarismo y paternalismo anti weberiano. Este es el punto de partida de la modernización a la cual se debe enfrentar la moderna industria. Es por esta razón, que se plantean los cambios modernizadores de la sociedad y el cambio de estructura de clases de la elite oligárquica. De hecho el rol de la hacienda le da contrapesos muy significativos a las políticas modernizadoras, que en algunos casos la influencia de la hacienda las hace fracasar o tener un alcance muy limitado en los resultados esperados.

## La crisis del Estado Centralista y el surgimiento de nuevos actores políticos

La crisis del Estado Centralista, no solo fue promovida por la burguesía comercial e industrial (de menor cobertura y menos desarrollada), sino también por el desarrollo de una incipiente clase obrera en los centros de producción y extracción de materias primas. En el caso de Chile es eminentemente minera. Este desarrollo de clases está principalmente vinculado al desarrollo del Capitalismo Moderno en América Latina.

*El proceso de proletarización supone el surgimiento de una relación social donde la contradicción capital-trabajo se expresa por el carácter privado que adquiere la apropiación de los medios de producción por parte del capitalista y la forma mercancía que adopta la fuerza de trabajo. Aquí, el surgimiento histórico de una mercancía, la fuerza de trabajo, ocupa el lugar central de explicación del proceso de proletarización y da cuenta del origen de la clase obrera. (Roitman; 2008, 175).*

En el caso de Chile el desarrollo del proletariado como clase dentro de la estructura de poder del Capitalismo, se inicia principalmente en la producción minera del salitre, el carbón y posteriormente del cobre. Para el historiador Hernán Ramírez Necochea este inicio lo caracteriza de la siguiente manera:

*En Chile, lo mismo que en todas partes, el proletariado se nutrió principalmente de campesinos. Estos que vegetaban dentro de un régimen agrario que los tenía en situación de servidumbre fueron atraídos -con el espejismo de la libertad personal y de mejores salarios- por las nuevas actividades económicas que por doquier surgían en el país. Las minas, las faenas portuarias, la construcción de obras públicas, la modernización de ciudades, el establecimiento de fábricas, el manejo de ferrocarriles, el funcionamiento de maestranzas y fundiciones, etc. representaron oportunidades de trabajo para miles y miles de campesinos que iniciaron un vigoroso éxodo desde las zonas rurales. Los industriales mineros del Norte Chico utilizaron toda clase de medios para incrementar sus fuerzas productivas con el brazo potente de los campesinos de la Zona Central. Lo mismo hicieron más tarde los empresarios salitreros, quienes, por medio de los famosos enganches, reclutaron huasos que habrían de transformarse en aguerridos pampinos. Los industriales del carbón llevaron hasta el fondo de sus minas centenares de campesinos (Ramírez Necochea, 1968:69).*

Este proceso de desarrollo que promueve la pauperización de los trabajadores trajo consigo el cuestionamiento al modelo de dominación predominante. La nueva estructura dominante propone a una alicaída oligarquía en sus formas de dominación de tipo político de "hacienda", un pacto que les permitiera la modernización del capitalismo y el desarrollo del país a semejanza de los países centrales o en esa época Europeos. Para lo cual emerge el debate sobre la modernización productiva, social, cultural y política del país.

En este contexto nace la necesidad de pensar la modernización de las sociedades latinoamericanas en fusión del capitalismo. Desde esta perspectiva se coloca en el centro del debate político del desarrollo de las sociedades latinoamericanas la siguiente connotación de clases: en las sociedades republicanas latinoamericanas existe una clase oligárquica pre moderna y conservadora que se opone a los intereses de la burguesía nacional y modernizadora, que pretende la modernización de la sociedad por medio del desarrollo del mercado y la industria. Este debate socio político y cultural se ve expresado posteriormente en una vasta cantidad de obras que auscultan estas contradicciones por ejemplo para el caso de Chile: en el ámbito del análisis del sistema socio - político, (Faletto, Ruiz, & Zemelman, 1972); (Petras, 1969); (Moulian, 2009); en el ámbito de las ideas y cultura, (Subercaseaux, Historia de las ideas y de la cultura en Chile, Tomo II, 1997); (Larrain, 2001); (Subercaseaux, 2002); (Larrain, 2005); (Rojo, 2010), en el ámbito análisis histórico - político, (Jobet, 1973); (Heise, 1979, 4ta edición); (Gongora, 1981); (Jocelyn-Holt, 1997); (Salazar & Pinto, 1999); (Portales, 2004), en el ámbito socio - económicos (Pinto, 1959); (Muñoz, 1968); (Palma, 1984); (Carmagnani, 1998); (Villablanca, 2003), por último, una interpretación sociológica que intenta hacerse cargo del proceso desde la perspectiva de un diseño de matriz interpretativa y que recoge aspecto de todos los ámbitos de análisis: "América Latina en el siglo XXI. Hacia Una nueva matriz sociopolítica", (Garretón, Cavarozzi, Cleaves, Gereffi, & Hartlyn, 2004); (Garretón & Espinosa, 1992); y su posterior el debate de los cambios de la matriz sociopolítica han sido revisados desde la perspectiva de las democratizaciones y modernizaciones de los sistemas políticos (Garretón, 1995); (Garretón, 2007); (Garretón, 2012).

Retomando lo anterior, el método que se propone para el terminar con la hacienda es la profundización de la "comercialización", es decir que la hacienda se convierta en empresa. El desarrollo del comercio como factor de desarrollo económico y de acumulación de capital. La construcción rápida de la urbanización moderna, que permita un flujo de la migración campo - ciudad. Todas estas acciones están en la búsqueda de poder penetrar la cultura de la hacienda, ya que, el autor considera que esta es permeable a los cambios que la modernidad exige. No obstante también reconoce con claridad (Morales, 2012, pág. 241) que: "la sociedad tradicional pudo defenderse gracias a su permeabilidad, pero al mismo tiempo esa su porosidad tuvo que tolerar la infiltración de numerosos ingredientes modernos" (Medina Echevarria, 1963 a, pág. 85).

Emerge una idea, básicamente positivista y que se enmarca en la Teoría de la Modernización de las sociedades. Es una idea que totaliza el cambio de la sociedad por una perspectiva futura deseada, llamada sociedad moderna desarrollada.

*“El postulado principal de la Teoría de la Modernización es que existe una necesidad histórica en que toda la sociedad orienta su desarrollo según el sentido que procuran las llamadas sociedades desarrolladas o modernizadas. Esas sociedades representan, para sí, las llamadas sociedades “en desarrollo” la imagen del futuro de estas. Como consecuencia de ese modo de ver, los autores vinculados a la Teoría de la Modernización aportan las dicotomías, como “naciones desarrolladas versus naciones en desarrollo”, o sociedades “paradigmáticas” versus sociedades “seguidoras”. Los principales autores de esta teoría hablan de “obstáculos para el desarrollo” o “las determinantes de los pre requisitos para la modernización” son habitualmente debatidos en función de un modelo de modernización según el arquetipo rígido identificado con el estado actual de desarrollo de Europa Occidental y/o los Estados Unidos” (Guerreira Ramos, 2006, pág. 44).*

Aquí el desarrollismo concreta esta idea del posicionamiento lineal positivista de que las sociedades pueden avanzar de una situación A a una situación A'. En donde el origen de la sociedad es clave entenderlo para orientarlo, modificarlo y desarrollarlo según los paradigmas de una sociedad A' de carácter moderna y desarrollada.

Esta aproximación teórica presenta tres características principales relativas a la modernización: 1) presupone que la modernidad está ubicada en el occidente, hace uso de arquetipos y diseños institucionales desarrollados y elaborados por la ciencia en términos de países desarrollados que necesariamente se ubican en Europa Occidental o son de origen anglosajón; 2) los diseños metodológicos de intervención social para conseguir la modernización en general son una articulación de instrumentos que principalmente apunta a hacer cuantificable la realidad social y económica de los países, solo con el objetivo de decir de donde partimos y vamos hacia allá. Ej. La comparación de tasas socio demográficas o de resultados en educación entre países subdesarrollados y países desarrollados; 3) desde la perspectiva política el Estado es visto como un instrumento de intervención y de interacción con la sociedad principalmente buscando permearla con los principios de la modernidad europeo occidental.

## **La concentración política en el Estado de compromiso Social.**

El modelo de Estado que se comienza a construir en esta nueva relación de clases dominantes y emergentes, es el Estado de compromiso social. En términos de matriz de análisis socio – político (Garreton et al, 1993; 1994; 1995) este periodo se define como Nacional, Estatal – Popular y Partidaria.

Sus características principales en base a las definiciones de Garreton en varios de sus textos son la articulación entre la política y la sociedad civil, en una orientación más bien Gramsciana de orden político más que sistémico. Esta articulación vinculada a la satisfacción económica de los actores de clase. Es decir, un sistema político comprometido con el avance social y término a la exclusión de actores de clases. Su principal instrumento de integración es el Estado burocrático, racional y moderno.

*“Se trataba, así, de la afirmación de la identidad de una comunidad nacional que se va haciendo con el trabajo y las luchas de sus actores representativos en el campo político. Ello significa un esfuerzo de incorporación social amplia y la búsqueda de resolución de conflictos en el marco institucional, y no por la fuerza o la coerción y exclusión” (Garreton et. al. 2014; 9)*

En el plano político, la principal expresión de la idea nacional-estatal-democrático-popular-partidaria, estaba en la Constitución de 1925 y una institucionalidad que buscaba el respeto a la ley y a las libertades, al mismo tiempo que la responsabilidad del Estado y del servicio público. También las leyes sociales de la época, el voto universal y la incorporación de masas a la política desde 1920. En esta idea radicó el eje de los proyectos del Partido Radical y los partidos de la Izquierda en el Frente Popular con la integración de clases medias y sectores populares, de la Patria Joven y la Revolución en Libertad del proyecto demócratacristiano de los sesenta y de la Vía Chilena al Socialismo encabezada por la Unidad Popular y el presidente Allende entre 1970 y 1973. En el plano socioeconómico, este proyecto se expresó en la industrialización a través del rol dirigente del Estado, la educación pública gratuita y las Universidades de cobertura nacional, la reforma agraria y, más adelante, las nacionalizaciones y el Servicio Nacional de Salud, entre muchos otros hitos significativos.

Cabe hacer notar que en este periodo la concentración política en los grupos dominantes de clases como lo fueron la Oligarquía y la Burguesía se mantuvo. Se desarrolló el sistema político por medio de la creación de partidos de representación de clase. Primero el Partido Comunista (1912) y posteriormente el Partido Socialista (1932). A estos dos partidos se suma el Partido Demócrata Cristiano de carácter pluriclasista (1957). La ampliación de números de partidos no trajo consigo una desconcentración del poder en manos de las clases dominantes.

*“En realidad no hubo una democratización lineal y creciente, un proceso de avance en línea recta desde 1938 para adelante. El acceso al gobierno de un frente de centro - izquierda en 1938 no significó inmediatas reformas de representatividad del sistema político ni tampoco significó un mejoramiento de las posibilidades de integración de algunos sectores populares, como los campesinos, al sistema de negociación total”. (Moulian; 1982, 107 - 108)*

Toda esta expresión de exclusión de los nuevos actores de clases emergentes a principios del siglo XX en el sistema político chileno, parece ser contradictorio, cuando en este periodo se crean y desarrollan partidos de clases que perduran hasta el día de hoy. Las clases concentradoras de poder político mantienen su capacidad de concentración casi inalterable en este periodo histórico. ¿Cómo logran mantener su capacidad de concentración de poder?, según Moulian por medio de estrategias y tácticas electorales que les permitían la sobre representación del sistema político de representación, a saber,

*“Gran parte de esta capacidad de movilización electoral que conservó la derecha se explicaba por la sobrerepresentación de las zonas rurales y por el manejo electoral realizados a través del cohecho y de los caciques políticos. Las cuotas de poder político fueron usadas por la derecha para moderar los programas de democratización política, económica y social de las alianzas de centro - izquierda. La fuerza que mantenían los representantes políticos de las clases dominantes explica que ninguno de esos gobiernos de centro - izquierda haya podido enfrentar la resolución del problema agrario, que producía la marginación social y económica del campesinado, ni haya podido modificar la ley electoral, que favorecía el reclutamiento de la elite dirigente latifundista o caciques rurales, perjudicando incluso a los sectores empresariales urbanos” (Moulian; 1982,108)*

En síntesis, el modelo de desarrollo político nacional popular, estatal democrático y político partidario, cumplió con la idea de modernización político - económica que diversos intelectuales modernos proyectaron. No obstante, no cambió las relaciones de dominación y concentración de poder político que se arrastraban del periodo anterior a 1925. Se mantuvo la concentración del poder en manos de una clase dominante, un poco más diezmada, pero hábil en su capacidad de negociar cuotas de poder y de concentrar en sí mismo la mayor parte. La burguesía no fue capaz de imponerse sobre esta estructura de poder de clase. Los sectores obreros y campesinos como representantes de clases pauperizadas ingresan al sistema político por medio de representaciones partidarias, que también, legitiman los espacios de negociación política, no logrando desbalancear el poder a sus intereses y lograr concentrar en ellos el poder político.

Desde el punto de vista de análisis, el campo de poder es el Estado pero en sus fase de modernización y burocratización en una articulación muy potente entre política y economía para el desarrollo social. En términos de agentes se mantiene la relación entre clase dominante - clases medias para la concentración del poder político. Emergen otros actores de clase, obreros - campesinos los cuales son beneficiarios del proceso de modernización político - económica, no obstante desde la perspectiva de la concentración del poder político no logran ser un contra balance a los sectores de clase dominantes históricamente. En términos de capital, se fortalece el rol de inversión de capital y creación de riqueza del Estado, y protege la industria privada nacional. Esto trae consigo que la burguesía pudiese desarrollar el proyecto de sustitución de importaciones durante más de 40 años. En términos de habitus surge una cultura popular que busca disputar la hegemonía de los dominantes, teniendo expresiones de modernidad y de integración al acervo cultural nacional, expresiones de ellas son la nueva canción chilena o en pintura el realismo social. En términos territoriales todo se concentra en el Gran Santiago como espacio de modernización social, productiva y cultural. Con todos estos cambios de orden político, económicos y culturales en este periodo histórico de nuestra república lamentablemente no se logró la desconcentración del poder político.

## LA RETIRADA DEL ESTADO, GLOBALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO

Hace más de treinta y cinco años la dictadura cívico-militar chilena (1973 - 1990) comunicó a todo el país el inicio de la modernización del Estado. Se hace presente el ideario neoclásico o neoliberal en la modernización del Estado (Moulian, 1997). El instrumento de modernización fue la regionalización del país. La creación de 12 regiones y una Región Metropolitana, dejando de lado la administración territorial provincial que hasta esa fecha contemplaba 25 provincias. Esto constituye un hito de importancia para el Estado chileno, tanto en términos políticos como administrativos, pues rompe con la tradición de administración territorial de nivel provincial. Sin embargo, se mantiene la administración comunal del territorio en los municipios. Se instala el concepto de regiones, que tiene como función principal la administración delegada del territorio desde el poder ejecutivo central.

Este cambio fue mediado por dos visiones. La primera, una mirada de seguridad nacional, en donde la regionalización, es un instrumento de control político - militar de los territorios a través de la figura de la Intendencia. El Intendente como representante del poder ejecutivo en la región y como jefe de guarnición militar, tiene como principal función la de seguridad interior de la región.

La segunda visión es la idea desarrollista del territorio. Plantea como hipótesis de trabajo, que las regiones debiesen preparar su territorio para el cambio del sistema productivo del país, orientado hacia las exportaciones de recursos naturales de bajo valor agregado. Basándose básicamente en la teoría de las ventajas ricardianas, que plantean que la fortaleza de un territorio está determinada por sus ventajas comparativas (endógenas) para producir un bien con respecto a otro territorio (Daher; 2016); (Harvey, 2011). La idea central que domina esta visión es que las nuevas regiones pueden potenciar estas ventajas, por medio de la inversión pública regionalizada. De esa manera, se potencia la inserción de las "economías regionales" a la globalización económico productiva (De Mattos; 1992,1996). Esto significa poner en práctica las políticas de orientación a las exportaciones, desde el territorio. Cabe destacar que la inserción de Chile a la globalización del mercado fue por medio de políticas aperturistas, dirigidas por el Estado central.

Con estas dos visiones, se intenta constituir una nueva forma de gobierno territorial. Las capitales regionales están mandatadas a colocar los ejes centrales de desarrollo de cada región, como también el ordenamiento político, económico y productivo del territorio. La gobernabilidad política, económica, social y administrativa de este modelo, se sustenta fundamentalmente en la función de administrar y gestionar el territorio. Lo más importante en esta función es la cartografía económica productiva, y las funciones que deben cumplir los administradores por medio de políticas públicas fomentando la producción del territorio.

De lo anterior se desprende la hipótesis de desarrollo que tiene la idea de regionalización de la dictadura militar. Administración territorial con el objetivo de integrar al país a los requerimientos del modelo neoliberal aperturista al mercado mundial (Pradilla Cobos; 1995, 1997), (De Mattos; 1992, 1996, 1999). El crecimiento de las economías regionales depende

de cuan eficiente son para innovar en sus producciones y como estas tiene viabilidad en el mercado mundial, a partir de sus ventajas endógeno territoriales. Por tanto, se incentivan producciones no tradicionales, como el cultivo de berries, o nuevas formas de producción, como la acuicultura. La gestión de gobierno territorial la entienden como organización de la producción y de búsqueda de nuevas producciones. En definitiva una proyección materialista del territorio y de sus capacidad de generación de riqueza.

La relación que persiste en la fase fundacional de la regionalización es una relación, entre la administración del territorio (de arriba hacia abajo), su componente de seguridad (control y vigilancia) y la necesidad de modernización económica productiva del territorio en términos del capital e inserción al mercado mundial. Hay una mirada de carácter estratégica sobre el concepto de región. Región es el espacio en donde la capacidad de coordinación del gobierno debe estar centrada en la vinculación del territorio a lo administrativo y económico.

Para Garreton (1992), en este periodo se produce la desarticulación de la matriz sociopolítica, emergen como rectores del proceso de desarrollo los militares por un lado y por otro los nuevos empresarios creados en el marco de las privatizaciones de empresas del Estado, concesiones y en algunos casos abiertas prebendas institucionales para la explotación de alguna riqueza particular. Creación de nuevas élites con ideario neoliberal y una nueva generación empresarial consiente de su poder político de influencia sobre el Estado.

Un análisis interesante de Sanfuentes (1981) de cómo estos nuevos grupos económicos no solo concentraron la propiedad del capital y sus beneficios, sino como también concentraron poder político. El autor señala que en el ámbito político estos grupos lograron influir decididamente en la esfera política. Consiguiendo que los instrumentos de política estuvieran a favor de sus decisiones económicas como grupos. Por ejemplo, las tasas arancelarias, aranceles preferenciales, exenciones tributarias. De la misma manera que serían favorecidos con acceso de la información privilegiada en las decisiones macroeconómicas del gobierno. El control político de las decisiones de gobierno fue uno de los avances de los grupos económicos, ya que se potenciaron, con formas de integración financiera y la dictadura no hizo nada en fragmentarlos y desconcentrarlos como propiedad de capital. No se desarrolló políticas de control social de los grupos económicos que permitiera bajar su influencia en las decisiones políticas. No hubo ninguna medida que contralora su influencia en los decisores de gobierno, una parte importante de directivos públicos de la época habían sido ejecutivos de sus empresas. Estos grupos crearon medios de comunicación, educación y cultura, que les permitiera naturalizar en la sociedad su influencia en la opinión pública. Un ejemplo de este el Centro de Estudios Públicos (se crea en 1983) y su influencia hasta el día en debate político y de políticas públicas. El control burocrático del Estado lo lograron estos grupos por medio de desplazar ejecutivos privados a servicios públicos estratégicos de control empresarial, como por ejemplo SII, Superintendencias y otros. El objetivo de estas acciones es aminorar o simplemente anular la fiscalización del Estado a sus conglomerados. Lograron políticas discrecionales que les beneficiaria y les asegurara renta a sus inversiones. Ejemplo las cuotas de pesca en el sector industrial pesquero o subvención de la inversión forestal de un 70%. (Sanfuentes, 1981; 149 - 154).

Desde 1990 el proceso de democratización trajo consigo ajustes de la democracia a los imperativos institucionales heredados e institucionalizados en la Constitución de 1980. Las tendencias de concentración del poder y la política se han mantenido bajo este mismo diseño histórico. Se ha intentado tratar de desconcentrar el poder por medio de varios mecanismos institucionales de descentralización. Se ha avanzado muy lentamente. Esta lentitud ha sido principalmente por los amarres institucionales heredados del periodo de la dictadura. Pero también por el componente sociopolítico de las élites que se han visto beneficiadas de un modelo institucional concentrador de poder tanto en lo político como en lo económico. Este proceso de concentración como lo demuestra el trabajo no es solo en los últimos 25 años, es más bien un contínuum histórico, con distintos diseños institucionales de carácter estatal pero, al final del día, determinado por la condición de dominación de una clase social por sobre otras. Esa tensión sigue siendo la misma para el siglo XXI. La concentración política es un proceso de dominación histórica en nuestra República.

Desde el punto de vista de análisis, el campo de poder es el Estado y el mercado en una articulación muy potente entre política y economía para el desarrollo "economía social de mercado". En términos de agentes se termina la relación entre Oligarquía - Burguesía, emerge una nueva elite empresarial de orden burgués que captura desde la economía la relación con la política y el Estado. Mayor capacidad de concentración del poder. Esta relación emerge en el marco de una dictadura cívico - militar que potencia la concentración política. Los actores de clase trabajadora quedan sometidos a este proyecto institucional sin poder generar un contrapeso político ni siquiera institucional. En términos de capital, se fortalece el rol de inversión de capital privado con fuerte subsidio del Estado y se liberaliza el mercado nacional orientándose hacia las exportaciones. Esto trae consigo que el modelo neoliberal imperante puede desarrollar el proyecto de orientación a las exportaciones e inserción al capitalismo globalizado. En términos de habitus surge una cultura hedonista y abierta al consumo suntuario. Desde la perspectiva del individualismo. En términos territoriales todo se concentra en la Gran Metropoli de Santiago como espacio de modernización social, productiva y cultural. El territorio es visto como un instrumento que genera ventajas para la producción y extracción principalmente de materias primas. Con todos estos cambios de orden político, económicos y culturales en este periodo histórico de nuestra república solo se ha logrado más concentración económica y por tanto también política.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bayer, H., & Le Foulon, C. (2002). Un recorrido por las desigualdades salariales en Chile. *Estudios Públicos*, 139 - 175.
- Bourdieu, P. (1988). *“El interés del Sociólogo” en cosas dichas*. Buenos Aires - Argentina: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1990 Ed.). *Sociología y Cultura*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1991 c). *El sentido práctico*. Madris - España: Taurus.
- Bourdieu, P. (1996). Espíritu de Estado. Génesis y Estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, 2 - 15.
- Bourdieu, P. (2000 a). *Cuestiones de Sociología*. Madrid España: ITSMO.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Carmagnani, M. (1998). *Desarrollo Industrial y Subdesarrollo Económico en Caso de Chile. (1860 -1920)*. Santiago de Chile: DIBAM.
- Dahse, F. (1983). *El poder de los Grandes Grupos Económicos Nacionales*. Santiago de Chile: FLACSO - Chile.
- De Mattos, C. (1989). Reestructuración Social, Grupos Económicos y Desterritorialización del Capital. *EURE*, 61 - 90.
- De Mattos, C. (1992). Modernización Neoliberal reestructuración productiva y territorial en Chile, 1973 - 90. *EURE*, 15 - 30.
- De Mattos, C. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía y sigue existiendo. *EURE*, 29 - 56.
- Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: FCE.
- Garretón, M. A. (2007). *Del postpinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el bicentenario*. Santiago de Chile: Random House Mondadori S.A.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990 - 2010*. Santiago, Chile: ARCIS - CLACSO.

Garretón, M. A., & Espinosa, M. (1992). ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política? *Estudios Sociales*, N°74, 4° trimestre, 12 - 45.

Garretón, M. A., Cavarozzi, M., Cleaves, P., Gereffi, G., & Hartlyn, J. (2004). *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Geisse, G. (1986). Tres momentos históricos en la ciudad Hispanoamericana del siglo XIX. *EURE*, Vol. 13; N° 38, 8 - 33.

Gongora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Ediciones la Ciudad.

Guerreira Ramos, A. (2006). A Modernizacao em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. En F. Heidemann, J. Salm, & (Compiladores), *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise*. (págs. 41 - 79). Brasilia, Brasil: Universidade du Brasilia.

Gunder Frank, A. (1970). *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires - Argentina: Ediciones Signos.

Habermas, J. (1987 a). *Teoría de la acción comunicativa*. Mexico: Taurus.

Heise, J. (1979, 4ta edición). *150 años de revolución institucional*. Santiago de Chile: Andrés Bello.

Jobet, J. C. (1973). *Apuntes realcionados con los orígenes de la "cuestión social" en Chile*. Santiago de Chile: Quimantu.

Jocelyn-Holt, A. (1997). *El peso de la noche, nuestra fragil fortaleza histórica*. Buenos Aires - Argentina: Ariel.

Larrain, J. (1996). *Modernidad, Razón e Identidad en América Latina*. Santiago de Chile: Andres Bello.

Larrain, J. (2001). *Identidad Chilena*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Larrain, J. (2005). *¿América Latina Moderna?. Globalización e identidad*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Larrañaga, O. (2001). *Distribución del Ingreso en Chile: (1958 - 2001)*. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

Medina Echeverría, J. (1961). Las relaciones entre instituciones sociales y las económicas. Un modelo teórico para América Latina. *Boletín Económico de América Latina, Volumen 6, N°1*, 27 - 40.

Medina Echevarría, J. (1963 a). *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*. Buenos Aires, Argentina: Solar - Hachette.

Medina Echeverría, J. (1965). *Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.

Monje-Reyes, P. (2009). Los Partidos Políticos ante la Descentralización en Chile. En G. De la Fuente, S. Contreras, P. Hidalgo, & J. Sau, *Participación y Nuevos Desafíos Políticos Institucionales* (págs. 53 - 74). Santiago de Chile: División de Estudios, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.

Monje-Reyes, P. (2015). La teoría crítica como perspectiva de análisis de las relaciones de dominación y los procesos de descentralización en Chile. *Cadernos EBAPE*, 303 - 309.

Moulian, T. (1982). Desarrollo Político en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN*, 105 - 158.

Moulian, T. (1997). *Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Moulian, T. (2009). *Contradicciones del desarrollo político Chileno*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Muñoz, O. (1968). *CreCIMIENTO Industrial en Chile. 1914 - 1965*. Santiago de Chile: Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

O'Donnell, G. (1978). Apuntes para la Teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 40, N° 4*, 1157 - 1199.

Palma, G. (Marzo de 1984). Chile 1914 - 1935: De economía exportadora a sustitutiva de importaciones. *Colección de Estudios Cieplan N°12, Estudio N° 81*, págs. 61 - 88.

Petras, J. (1969). *Política y fuerzas sociales en el desarrollo Chileno*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Universitaria.

Pinto, A. (1973). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Portales, F. (2004). *Los mitos de la democracia. Desde la conquista hasta 1925*. Santiago de Chile: Catalonia.

Pradilla Cobos, E. (1995). Los Territorios latinoamericanos en la nueva fase internacionalización neoliberal. *EURE*, 57 - 68.

Pradilla Cobos, E. (1997). Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. *EURE*, 45 - 55.

Prebisch, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. . *Boletín Económico de Latino América*, Vol. 6, N° 1, 1-26.

Prebisch, R. (2008). Hacia una teoría de la transformación. *Revista CEPAL 96*, Diciembre, 27 - 71.

Ramírez Necochea, H. (1968). *Historia del Movimiento Obrero en Chile. Antecedentes en el siglo XIX*. Santiago de Chile: 1968.

Ratinoff, L. (1982). Factores Históricos - Sociales en la Evolución de las Sociedades Latinoamericanas. *EURE*, Vol. N° 8, N° 24, 7 -36.

Roitman, M. (2008). *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires - Argentina: CLACSO.

Rojo, G. (2010). *Discrepancias del Bicentenario*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Salazar, G., & Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile I*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Sanfuentes, A. (1984). Grupos Económicos. *Colección Estudios CIEPLAN*, 131-170.

Subercaseaux, B. (1997). *Historia de las ideas y de la cultura en Chile, Tomo II*. Santiago de Chile: Universitaria.

Subercaseaux, B. (2002). *Nación y Cultura en América Latina. Diversidad cultural y globalización*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Villablanca, H. (2003). *Terratenientes, burguesía industrial y productores directos. Chile 1990 - 1960*. Santiago de Chile: Depto. Sociología, Universidad de Chile; Bravo & Allende Editores.

Weber, M. (1984, ed. ). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid, España: Ediciones Sarpe.



# **CAPÍTULO II**

## **INFORME ANUAL DE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN CHILE 2015**



## ANTECEDENTES

Durante estos últimos años el concepto de la descentralización ha venido instalándose tanto en la opinión como en la agenda pública. Ello ocurre entre otros acontecimientos por el contenido de la agenda legislativa actualmente en tramitación; por ser la elección de intendentes la principal demanda ciudadana emanada de los diálogos efectuados por la Comisión Asesora Presidencial desplegada en las regiones durante el año 2014; la Encuesta Bicentenario 2015, que señala que más del 75% de las personas quieren que el Intendente Regional sea electo; por la relevancia que como valor o principio se ha declarado, tanto en los encuentros locales autoconvocados como en las consultas individuales del proceso constituyente; y por la mediática discusión que ha tenido el último año la eventual elección de la primera autoridad regional y sus competencias asociadas.

Más allá de la instalación del concepto en la opinión pública, el proceso de descentralización ha tenido un largo recorrido jurídico en nuestro país, parte del cual se muestra en este informe, relevando principalmente aquellos avances que posicionan el actual debate país. Si bien es cierto existe una demanda compartida por contar en general con más descentralización y en particular producir la elección directa de la autoridad regional, existen visiones donde esto último constituiría una condición necesaria no así suficiente, reclamando que dicha autoridad deba contar con las competencias y recursos asociados; u otras visiones que fundamentan que el sólo hecho de elegir la autoridad regional, necesariamente desencadenará el desarrollo de esas otras dimensiones de la descentralización (Administrativa y Fiscal). Sin embargo, existe consenso que una reforma tan sustantiva respecto de la forma en que se organiza el Estado, podrá hacerse de manera gradual, respetando las realidades heterogéneas de nuestra diversidad territorial.

En el contexto de lo antes señalado, el objetivo de este informe es aportar a un debate fundado del proceso de descentralización, dando a conocer los importantes avances administrativos, financieros, legislativos y de jurisprudencia administrativa (de la Contraloría General de la República) del año 2015 a partir de ello, el desafío que se presenta en adelante, en cuanto profundizar el proceso descentralizador y de esta forma contar con un Estado más cercano a las personas, que se relaciona con ellas, para proveer bienes y servicios públicos de manera efectiva en un Chile diverso.

Otro objetivo es aportar al actual debate político, jurídico e institucional de la descentralización, como asimismo efectuar un juicio evaluativo del último año en un contexto de seguimiento de dicho proceso requiere mirar su desarrollo en un contexto histórico - jurídico. Ante ello y en primer lugar es relevante explicitar el concepto de descentralización sobre el cual se basa este Informe, entendiéndose como el proceso de reforma del Estado, a través del cual se modifica el aparato institucional político - administrativo y se trasladan competencias y responsabilidades a unidades distintas (funcional o territorialmente definidas), proceso que permite transitar hacia un nuevo paradigma basado en la complementariedad y colaboración entre los sectores privado, social y público.<sup>13</sup>

13.- Concepto construido a partir de extractos de los autores Falleti (2005), von Haldenwang (1990) y Finot (2001).

Explicitado el concepto y adentrándonos en el contexto histórico de la descentralización, la vigencia de la actual Constitución Política, que rige hace ya 36 años, en su artículo 3° ratificó la definición unitaria del Estado, el que posteriormente, en el año 1991, incorporó importantes modificaciones constitucionales. La primera de ellas mediante el siguiente nuevo inciso segundo “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.”, en cuya “...nueva redacción, el constituyente establece un imperativo al legislador para desconcentrar o descentralizar la administración estatal...” (Verdugo M., Pfeffer E. y Nogueira H., 1994, p.115). Adicionalmente es importante, destacar que en esa misma oportunidad, se establecieron reformas al Capítulo XIV de la carta fundamental (Sobre Gobierno y Administración Interior del Estado).

La distinción que hace el constituyente entre las funciones de gobierno y de administración regional<sup>14</sup>, al observar como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Radica la primera función de gobierno en el Intendente, en su calidad de representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, mientras que la función de administración radica en el gobierno regional, organismo foco de este documento, y que cobra vida en nuestro marco institucional a partir de estas importantes modificaciones, quien gozará en adelante de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio y por objeto el desarrollo social, cultural y económico. (Constitución Política de la República de Chile, 1991, actual art. 111);

La Constitución establece las funciones generales asociadas al gobierno y administración del Estado en la región, como asimismo la existencia del consejo regional, entendido este último como un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional; La norma también posibilita la transferencia de competencias a gobiernos regionales, desde los ministerios y servicios públicos, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural; se instituye constitucionalmente el fondo nacional de desarrollo regional, a partir de una proporción del total de los gastos de inversión pública derivados de la ley de presupuestos y de los recursos provenientes de lo dispuesto en el N° 20 del artículo 19 de la propia Constitución Política;

Incorpora instrumento de financiamiento tales como convenios de programación de inversión pública los cuales, luego de la modificación constitucional del año 2009, adquieren el carácter de obligatorios. Las modificaciones constitucionales hasta aquí descritas (vía Ley N° Ley 19.097), en un contexto histórico de reciente advenimiento de la democracia, sientan las bases y generan las condiciones para la institucionalización de lo que actualmente conocemos como la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175), a partir del año 1992.

14.- Antes de la modificación realizada el año 1991 ambas funciones estaban radicadas en el intendente regional.

Luego de la primera reforma constitucional del año 1991, se sucedieron variadas modificaciones y adecuaciones al proceso de descentralización. Entre el año 2000 y el año 2005, se proponen un conjunto de avances, entre las más importantes se encuentran la transferencia de competencias a los gobiernos regionales de aprobación y promulgación de los distintos instrumentos de planificación territorial, tales como, planes reguladores, intercomunales y metropolitanos (Ley N°19.778/2001), en este mismo contexto se entregan potestades a los gobiernos regionales de crear corporaciones de desarrollo que permitan el asociativismo intrarregional (Ley 20.035/2005) en este mismo marco legal también se permite que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional pueda financiar iniciativas de desarrollo. Sin embargo, una modificación que adquiere relevancia y que nos sitúa en gran medida en el actual escenario de discusión país, es la ocurrida el año 2009, año en el cual vienen a materializarse variadas reformas constitucionales en materia de descentralización regional, particularmente en materia de gobierno y administración, cuyos contenidos dan origen a iniciativas que ya se han transformado en leyes de la República y otras forman parte de la actual agenda legislativa (Ley N° 20.390, 2009).

La idea de realizar dicha reforma se remonta al año 2007 (mes de abril), la que entre otras puede ser explicada cuando se señala que "...el texto original de esta reforma constitucional fue modificado en razón de que algunos temas fueron incorporados en la reforma constitucional promulgada en agosto del año 2005, como la flexibilización de la cantidad de regiones y la facultad para crear nuevas regiones, o bien fueron desglosados para ser estudiados en un proyecto separado, referido especialmente a la creación de territorios especiales insulares. Por ello, con fecha 12 de abril de 2007, el Ejecutivo formuló una indicación sustitutiva a este proyecto que tuvo por objeto reactivarlo y focalizarlo en aquellas materias que forman parte de los compromisos contraídos por el Gobierno." (C. Serrano en Historia de la Ley N° 20.390, 2009: p. 337).

Las principales materias contenidas en la Reforma Constitucional del año 2009, Ley N° 20.390, fueron las siguientes:

- Elección directa de los consejeros regionales y cambio en sus atribuciones resolutivas;
- Transferencia de competencias;
- Eliminación del texto constitucional de asignación de número a las regiones; y
- Mandata la regulación de las áreas metropolitanas

Al efectuar un análisis agregado de esta reforma, veremos que da cuenta de importantes avances del proceso descentralizador, toda vez que en las dos primeras materias el proceso permite por un lado abordar la dimensión política de la descentralización, a través de la elección directa de los consejeros regionales; y, por otro lado, su dimensión administrativa en lo concerniente a la transferencia de competencias, ambas materias que modifican la institucionalidad vigente en el nivel regional muy particularmente en la institución gobierno regional y de las áreas metropolitanas.

A continuación se detalla cada una de las materias principales de esta reforma:

Las modificaciones y perfeccionamientos al carácter democrático y al quehacer de los consejeros regionales, situación que ha permitido avanzar en descentralización política y democratización del nivel regional. En referencia a la elección directa y por sufragio universal de los consejeros regionales, ella se ha efectuado por primera vez el año 2013, esto es, todos los ciudadanos con derecho a sufragio participan de la elección, no existiendo intermediación de ningún órgano para elegir a los integrantes de dicho cuerpo colegiado.

En concordancia, dicha reforma establecía que el sistema electoral se regularía en la Ley Orgánica Constitucional, situación que se materializó mediante la Ley N° 20.678, de junio de 2013, normativa que reguló efectivamente la elección directa por parte de la ciudadanía, redefiniéndose la integración de los consejos, además de establecer las provincias y sus respectivas divisiones en circunscripciones provinciales, y consagrar que los consejeros serán elegidos según las reglas contenidas en dicha norma y permanecerán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

Respecto del quehacer de los consejeros regionales, importante es la modificación referida a un cambio en las atribuciones en su ámbito resolutivo. Con anterioridad a la modificación, la Constitución Política de la República establecía que:

“Corresponderá desde luego al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional. Ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que le formule el intendente”.

Lo anterior se modificó en el siguiente sentido: “Corresponderá al consejo regional aprobar el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los que provengan de convenios de programación.” (Constitución Política de la República, artículo 113, inciso séptimo, 2009):

En el marco de la nueva norma constitucional, se ha avanzado así en establecer un nuevo modelo de gestión en los gobiernos regionales, que integra la nueva condición constitucional de los consejeros regionales, tanto en su representación como en sus nuevas atribuciones.

Adicionalmente y en concordancia con la reforma constitucional del año 2009, que estableció que el Intendente deja de ser presidente del consejo, pasando a desempeñar este cargo un consejero regional elegido por sus pares, la Ley N° 20.757, de junio de 2014, dispuso las funciones y atribuciones para el Presidente del consejo regional, Presidente el cual dispone en adelante de fuero similar al de los parlamentarios, intendentes y gobernadores.

Finalmente en lo relativo a esta primera materia, agregar que en complemento a las modificaciones ya señaladas, la Ley N° 20.817, de febrero de 2015, viene a fortalecer a los consejeros regionales, estableciendo una serie de beneficios y condiciones tendientes a mejorar el desarrollo de sus funciones, a saber, incrementa sus dietas y adicionalmente la del Presidente del consejo; establece el derecho a percibir fondos destinados a cubrir sus gastos de alimentación y de alojamiento ante el desempeño de cometidos en representación del gobierno regional; faculta que los consejeros puedan afiliarse al Sistema de Pensiones, de Vejez, de Invalidez y de Sobrevivencia de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 3.500, entre otros.

La segunda materia contemplada en la reforma constitucional del año 2009, relativa a la transferencia de competencias, viene a profundizar la descentralización administrativa, posibilitando la materialización de dicha transferencia. Así, esta reforma establece que dicho traspaso puede ser temporal o definitivo, pudiendo además realizarse a uno o más gobiernos regionales, todo ello en el contexto de reconocimiento de nuestro Estado unitario. Adicionalmente, delimita que la transferencia podrá realizarse sólo en materias de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, siendo su regulación completada en la Ley Orgánica Constitucional respectiva, situación que se encuentra en pleno trámite legislativo hasta la edición del presente documento<sup>15</sup>.

La tercera materia contenida en la reforma, asociada a la eliminación del texto constitucional de asignación de número a las regiones, establece que cada región deberá constituir, a lo menos, una circunscripción senatorial. Adicionalmente, se elimina del texto constitucional referencia a que las regiones de Chile deben ser individualizadas mediante un número (Constitución Política de la República, art. 49, 2016), hecho que complementa la anterior modificación constitucional que en su momento eliminó el guarismo 13 sobre el número de regiones, permitiendo así derogar aquellas normas de rango legal que asignan un número a cada una de ellas.

La regulación de diversas materias, esta reforma constitucional regula que las nuevas autoridades que ejerzan función política en los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández serán susceptible de ser acusadas constitucionalmente y ser sometidas a juicio político, tal cual hoy sucede con intendentes regionales y gobernadores provinciales; incorpora a las municipalidades a los convenios de programación que pueden suscribir los ministerios con los gobiernos regionales y los hace exigibles; deroga la existencia del consejo económico y social provincial, órgano consultivo, de naturaleza corporativa en dicho nivel territorial; y define un nuevo territorio de administración definido como área metropolitana, cuyo modelo de gobierno deberá estar contenido en una ley orgánica.

En el periodo posterior al año 2007 se han ido incorporando gradualmente a nuestro ordenamiento jurídico normas que han permitido avanzar en el proceso de descentralización regional, sea ello mediante modificaciones al aparato institucional, o por la vía del traslado

---

15.- Ver más adelante agenda legislativa de la actual administración.

de competencias y responsabilidades al gobierno regional. Entre ellas, a modo de ejemplo se puede mencionar, la ley N°20.256/2008 de pesca recreativa que transfiere a los gobiernos regionales la administración de dichas áreas; la ley N°20.423/2010 que permite a los gobiernos regionales crear corporaciones para el desarrollo del turismo; la ley N°20.417/2010 que transfiere competencias al gobierno regional respecto de la evaluación ambiental; y la ley 20.530/2010 que otorga al gobierno regional la competencia exclusiva sobre la planificación regional.

La Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Modificada por la Ley N° 20.417, publicada en enero de 2010. Esta normativa introduce modificaciones a la orgánica ambiental chilena, rediseñando así la institucionalidad a través de las siguientes nuevas instituciones: el Ministerio del Medio Ambiente, que en adelante tiene a su cargo el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental y la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos; el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, como órgano de deliberación de la política pública; el Servicio de Evaluación Ambiental, órgano técnico a cargo de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, con funciones de fiscalización y sanción (SMA, 2016):

Mediante esta normativa y como un avance descentralizador en general y de competencias en materia de ordenamiento territorial en particular, su artículo 7° bis aporta en el ámbito de evaluación ambiental estratégica, que siempre deberán someterse a ella los "... planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente...". (Ley N° 20.417, 2010).

De acuerdo a lo estipulado en esta normativa es taxativo el sometimiento de los principales instrumentos de planificación y ordenamiento territorial regional y local a la evaluación ambiental estratégica señalada, además de contemplar las etapas de diseño y aprobación de las políticas y planes definidos, con sus respectivas consideraciones y criterios de desarrollos sustentables, explicitando además la participación de los gobiernos regionales en el procedimiento y aprobación del instrumento respectivo.

En octubre del año 2011 se publica la Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, ex Ministerio de Planificación y Cooperación, normativa que provoca avances en el proceso de descentralización regional, dado que su artículos 23° viene a ratificar la exclusividad de las funciones y atribuciones de la planificación del desarrollo de la región en los gobiernos regionales, cerrando de esta forma el proceso de traspaso de competencias en materia de planificación regional, iniciado el año 2007 a través de un acuerdo político-estratégico alcanzado entre SUBDERE y el Ministerio de Planificación y Cooperación de la

época (Resolución Exenta N° 215, 2007) donde, se establece que, sin perjuicio de que en su momento las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación mantuvieron sus funciones, la planificación regional y por ende, la elaboración de instrumentos de planificación, la definición de políticas para el desarrollo de la región y su evaluación permanente, pasaron a ser competencia de los gobiernos regionales. La exclusividad competencial de planificación del desarrollo regional en los gobiernos regionales, a través de esta normativa, se efectuará en adelante mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación.

En el aspecto político de la descentralización, el año 2013 se norma la elección de los consejeros regionales por parte de la ciudadanía (Ley N°20.678/2013) y establece que la primera elección se realizará en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013, su elección se realizará por listas y podrán existir pactos y sub-pactos, la base territorial o circunscripción sigue siendo la provincia. Sin embargo, las provincias de Santiago, Valparaíso, Cachapoal, Concepción y Cautín se dividen en circunscripciones más pequeñas<sup>16</sup>. El año 2014, se define la forma de elección del Presidente del Consejo Regional y se otorgan las facultades del Presidente del Consejo Regional, entre ellas, dirigir las sesiones y oficializar las comunicaciones del Consejo Regional, con ello el Intendente deja de Presidir el Consejo Regional.

## AGENDA LEGISLATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL 2015

El recorrido histórico del proceso descentralizador, fuertemente influenciado por las reformas constitucionales del año 2009, nos posicionan en el actual momento que vive nuestro país, dando paso a la denominada agenda descentralizadora de la actual administración, posicionándonos en el desafío de avanzar en tres dimensiones, esto es:

- 1.- En lo político, mediante la elección directa de las autoridades regionales;
- 2.- En lo administrativo, mediante un efectivo proceso de traspaso de competencias a los gobiernos regionales; y
- 3.- En lo fiscal, mediante un sistema de financiamiento regional y responsabilidad fiscal, este último en calidad de anteproyecto de ley al momento de edición de este documento y, por tanto, aún en discusión al interior del Ejecutivo.

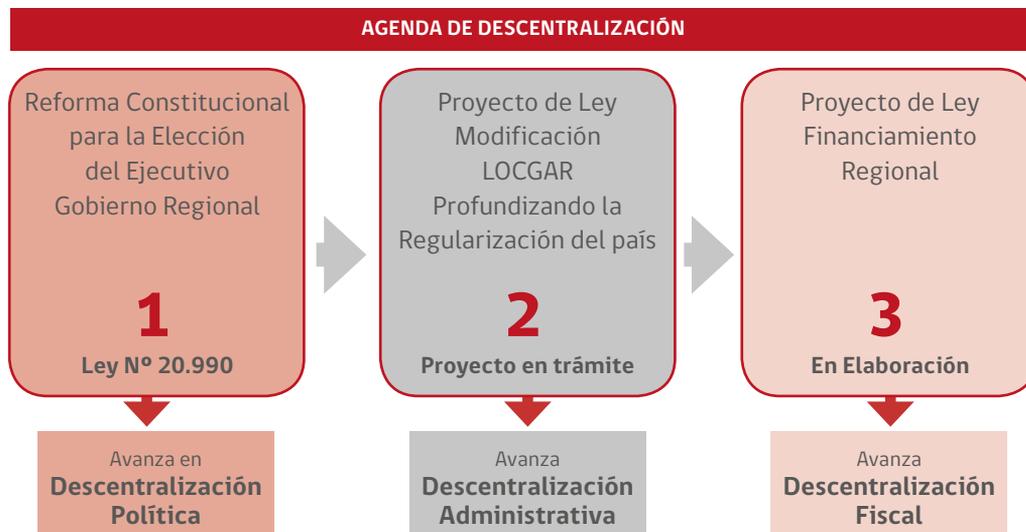
El año 2015 y en directa relación con los desafíos políticos y administrativos ante señalados, se encuentra marcado por el ingreso a trámite legislativo de 2 importantes iniciativas, La primera, la reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional y la segunda que formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, profundizando la regionalización del país. En este contexto el Subsecretario de Desarrollo Regional señala "La elección del intendente va a generar un

16.- Ver ley 20.678 que modifica el artículo 29 del DFL N°1- 19.175.

cambio en la manera de ver a la autoridad regional. Va a generar también un cambio de liderazgo, porque esa autoridad ahora va a ser una autoridad empoderada, que maneja recursos, que tiene atribuciones, que tiene servicios regionales a su cargo, que tiene una relación política con los consejeros regionales electos, que tiene que manejarse con los alcaldes de su región y concejales también electos” (R. Cifuentes en Prensa 2015).

Las tres iniciativas ante individualizadas se presentan en la siguiente figura.

FIGURA N°1



Fuente: Elaboración propia, basada en proyectos de ley y norma publicada.

De las iniciativas presentadas en la figura, destacar que la primera, en el transcurso de la elaboración del presente informe fue aprobada y promulgada el 5 de enero del año 2017 y la segunda ha pasado a su tercer trámite constitucional en el Parlamento.

Adicionalmente, las dos primeras iniciativas permitirán -de aprobarse en su trámite legislativo actual- avances en el proceso descentralizador regional, toda vez que generarán una profunda reforma del Estado, con sus respectivas modificaciones institucionales, tanto nacionales (centrales en organismo sectoriales) como regionales (en los gobiernos regionales y sectores desconcentrados), además del traslado de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos regionales, que en adelante contará con su órgano ejecutivo directamente electo por parte de la ciudadanía regional y por tanto sujeto a su escrutinio público, rindiendo cuenta de su gestión a dicha ciudadanía y no al delegante nivel central que ha imperado históricamente en nuestro país.

A continuación se presentan los contenidos de las ideas matrices de las iniciativas señaladas:

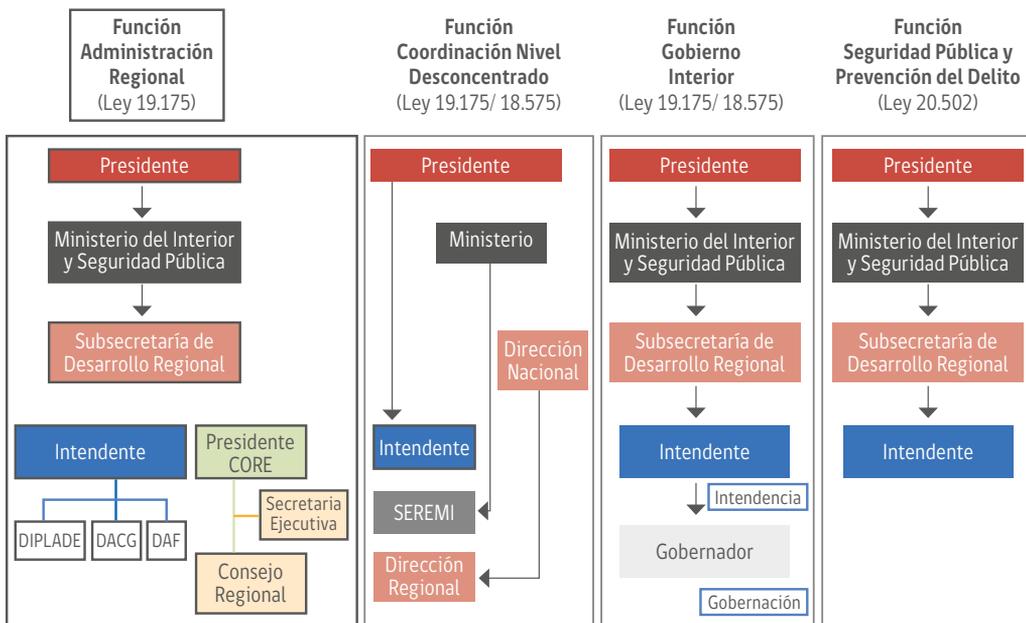
Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.

Este proyecto de ley enviado a través de Mensaje N° 1053-362, boletín 9834-06 (ingresado en enero de 2015), en términos generales crea constitucionalmente una nueva autoridad ejecutiva de los gobiernos regionales, electa directamente por la ciudadanía a través de sufragio universal permitiendo así avanzar en materia de política y democratización. Esta iniciativa nos pone en sintonía con la gran mayoría de países en el mundo, en cuanto elegir a nuestras autoridades intermedias. Se reconoce en todo caso la diferencia de las funciones de administración superior de la región y de gobierno interior en el territorio, ésta última que sería ejercida por una nueva autoridad de gobierno interior a nivel regional (Delegado Presidencial Regional), creada a partir de esta reforma.

A objeto de entender de mejor forma las actuales funciones del intendente regional, esto es, sin considerar la reforma constitucional en comento, son presentadas en la siguiente figura:

Figura N°2

**Funciones Intendente Actual**



Fuente: Diagrama elaborado por Osvaldo Henríquez, Presentación agenda de descentralización.

La figura anterior muestra las distintas cuatro funciones que desarrolla actualmente el intendente regional, esto es, la función de administración en el primer caso, ejercida como ejecutivo del gobierno regional, la que se sometería en adelante al escrutinio de elección directa por parte de la ciudadanía, de prosperar el debate legislativo en el congreso nacional. Por su parte las otras tres funciones, de aprobarse la reforma constitucional propuesta, serían asumidas por las autoridades designadas, en su tramitación hasta la edición del presente documento, bajo la denominación de Delegados presidenciales, respectivamente.

En particular este proyecto de ley contempló en su mensaje (Mensaje N° 1053-362, 2015) las siguientes tres materias:

La primera que dispone la elección de intendentes, en tanto jefe del gobierno regional, por sufragio universal en votación directa. Señala que para ser elegido gobernador regional se requerirá la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, por lo cual se contempla la posibilidad de que haya una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Los mandatos durarán cuatro años, pudiendo postular sólo a la reelección inmediata. Ello posibilitará a la ciudadanía dar la oportunidad a que las administraciones ejerzan un nuevo período sucesivo, pero equilibrando dicha oportunidad con la necesaria renovación de autoridades y la alternancia democrática. El intendente, dado su carácter electo, presidirá el consejo regional.<sup>17</sup>

La segunda materia contemplada en el mensaje del Ejecutivo fue la creación de la figura del gobernador regional como nueva autoridad de gobierno interior, quien será el representante del Presidente de la República en la región, designado y removido libremente por éste, y tendrá a su cargo tareas propias de gobierno interior, tales como control del orden público, combate a la delincuencia, extranjería, emergencias y, en general, la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos que operen en la región y que dependen o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio.<sup>18</sup>

17.- A la fecha de edición del presente documento la iniciativa se encuentra aprobada mediante ley N° 20.990/2017) la nominación de "gobernadores regionales" de las autoridades regionales electas. Asimismo la aprobación a la fecha y para efectos de la elección de dicha autoridad, deberá ésta ser equivalente, al menos, a un 40% de los votos válidamente emitidos.

18.- El texto aprobado a la fecha de edición del presente informe los representantes del Presidente de la República en el territorio regional y provincial se denominarán como Delegado Presidencial Regional y Provincial respectivamente.

La tercera materia del mensaje establece que para efectos de posibilitar la transferencia de servicios públicos propiamente regionales que satisfagan necesidades de la población, mediante una disposición transitoria, se permita que la facultad dispuesta en el artículo 64 la Constitución Política (dictar disposiciones con fuerza de ley) se extienda hasta por cuatro años y dentro de los diez años siguientes a la fecha de publicación de la reforma constitucional en cuestión.<sup>19</sup>

La segunda iniciativa contemplada en la actual agenda legislativa es la indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país, que viene a generar avances en materia de descentralización administrativa. Por tratarse de una indicación sustitutiva, vale la pena destacar que el proyecto de ley en cuestión ya había sido aprobado en primer trámite constitucional por el H. Senado el 8 de enero de 2014, disponiéndose ahí, entre diversas otras materias, un procedimiento de transferencia de competencias y la obligatoriedad de los convenios de programación, agregando la indicación la eliminación de identificación de las regiones mediante números y la administración de áreas metropolitanas. En base a lo anteriormente expuesto, la indicación señalada, ingresada a trámite legislativo el 27 de enero de 2015 mediante Mensaje N° 1169-352, boletín N° 7963-06, que conserva gran parte de lo planteado en el mensaje original y los aportes del H. Senado, viene a adecuar materias establecidas en la reforma constitucional del año 2009 (Ley N° 20.390), considerando en particular las siguientes contenidos:

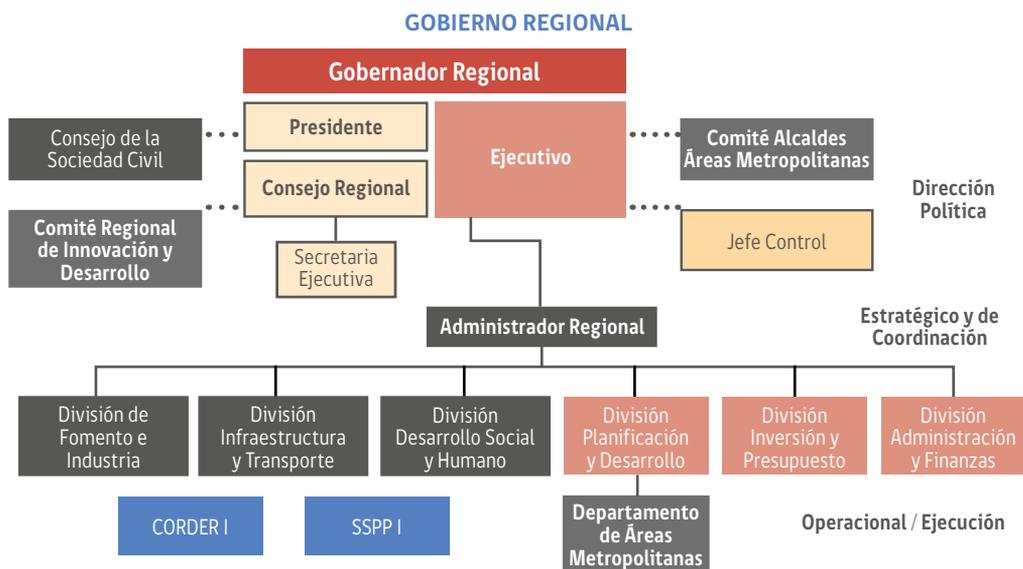
- El establecimiento de un mecanismo de transferencia de competencias desde ministerios y servicios a uno o más gobiernos regionales;
- El cumplimiento de la obligatoriedad de los convenios de programación;
- La identificación de las regiones por su nombre propio eliminando el número y
- La administración de áreas metropolitanas.

En complemento a estas materias destacar la siguiente reestructuración prevista en la indicación sustitutiva que tendría el futuro gobierno regional:

---

19.- La reforma constitucional no considera finalmente la creación de servicios regionales, quedando la creación de éstos, a la definición por ley.

Figura N°3



Fuente: Diagrama elaborado por Osvaldo Henríquez, Presentación agenda de descentralización

En lo esencial, la nueva estructura del Gobierno Regional busca adecuarse a los desafíos institucionales, a partir del perfeccionamiento del mecanismo de traspaso de competencias desarrollado en la modificación de la ley orgánica constitucional, y en concordancia con la reforma constitucional de elección directa de la autoridad regional. Así se tiene una clara distinción entre: una dirección política encabezada por la nueva autoridad regional electa, quien a su vez preside el consejo regional; una estratégica y de coordinación; y una operacional.

Incorpora 3 órganos consultivos, entre los cuales tenemos: el consejo de la sociedad civil, el comité regional de innovación y desarrollo, y el comité de alcaldes en los casos de las áreas metropolitanas<sup>20</sup>; incorpora la figura del administrador regional, de confianza de la autoridad electa; instaura la jefatura de control, dependiente de la autoridad regional y asesor del Consejo Regional en su facultad de fiscalización; crea el departamento de áreas metropolitanas, cuando corresponda, dependiente de la División de Planificación y Desarrollo (ésta última División que se crea en derecho), cuyo departamento entre otras cosas actuará como Secretaría Ejecutiva del comité consultivo de Alcaldes. Junto a la creación en derecho de la nueva División de Planificación y Desarrollo, modifica igualmente la nominación de la actual división de análisis y control de gestión, pasando a denominarse División de Inversión y Presupuesto, redefiniendo sus actuales funciones.

20.- Supeditado a las condiciones de existencia de áreas conurbadas de más de 250 mil habitantes.

Adicionalmente se crean las tres nuevas divisiones de Fomento e Industria, de Infraestructura y Transporte y de Desarrollo Social y Humano, ello en el contexto planteado en el mensaje de que sea por la vía de transferencia de funciones y atribuciones, o mediante el traspaso de servicios públicos a los gobiernos regionales, resulta natural dotarles de una estructura institucional necesaria para asumir sus nuevas competencias.

La tercera iniciativa señalada en la figura 1. de este documento, en el contexto de la agenda de descentralización desplegada por la actual administración, es el pre-proyecto de ley propuesto por la Presidenta Sra. Michelle Bachelet en su discurso del 7 de octubre de 2014 y ratificado en su discurso de Cuenta a la Nación el 21 de mayo de 2016 y que modificará disposiciones aplicables al sistema de administración financiera y entrega nuevas competencias al gobierno regional, Entre ellas se considera una reformulación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la creación de un Fondo de Convergencia Regional, así como también, la incorporación de medidas de flexibilidad presupuestaria para los gobiernos regionales, tales como, autorización para invertir excedentes presupuestarios en el mercado de capitales, otorgar autorización para contraer deuda y creación de resoluciones presupuestarias en la región bajo el examen preventivo de la legalidad por Contraloría Regional.

## **LEYES PUBLICADAS EL AÑO 2015 QUE SE RELACIONAN CON LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL**

Este apartado presenta una sistematización y juicio evaluativo de las leyes relacionadas con el proceso de descentralización, publicadas el año 2015, en este periodo se promulgaron 83 leyes en distintas materias. De ellas, 26 tienen relación con el proceso de descentralización del país, las que se agrupan en las siguientes 4 materias, a saber:

- Fortalecimiento de institucionalidad subnacional;
- Fortalecimiento de la identidad regional y local;
- Incremento de aportes presupuestarios para comunas y regiones; y
- Entrega de beneficios y estímulos a funcionarios regionales y municipales.

En cada una de las materias señaladas se observan relacionamientos con el proceso descentralizador del país, sean éstos por situaciones coyunturales, por ejemplo en el caso de adelantar la elección municipal del año 2016, a objeto de incentivar la participación en los procesos electorales; o la entrega de recursos adicionales para situaciones puntuales (que por cierto redundan en beneficio regional); o sean por modificaciones que mejoran el funcionamiento de la institucionalidad del gobierno regional, como en el caso de los consejeros regionales.

En el nivel regional, objeto de análisis central de este capítulo, destacar que las leyes publicadas el año 2015 que aportan al proceso de descentralización según el método definido, apuntan fundamentalmente a mejorar las condiciones institucionales del gobierno regional, mediante el mejoramiento de dietas, entrega de derechos y beneficios y dotación de medios físicos para el despliegue de los consejeros regionales; el mejoramiento de estándares de transparencia y la entrega de recursos y beneficios, tanto al propio gobierno regional como a su personal.

No obstante la relación que cada una de las iniciativas señaladas tienen con el proceso de descentralización, la Tabla N° 1 resume cada una de las 26 leyes publicadas el año 2015, explicitando en cada caso si efectivamente ellas aportan, no aportan o tienen un efecto neutro sobre dicho proceso en el nivel regional, según método<sup>21</sup> definido. En base a lo anterior, cabe destacar entonces que de las 83 iniciativas publicadas el año 2015, 26 de ellas (31,3%) se “relacionan” con la descentralización. De dicho total (26) 7 leyes aportan directamente a la descentralización regional (26,9%, sobre el universo de 26), mientras que 19 leyes tienen efecto neutro sobre el proceso (73,1%, sobre el universo de 26) y ninguna iniciativa no aporta al proceso de descentralización regional (0%), en base al método definido. (Ver Gráfico N° 1).

---

21.- El método a través del cual se aborda la incidencia que tienen las leyes publicadas el año 2015 sobre el proceso de descentralización regional (aportan, no aportan o tienen efecto neutro) es el siguiente:

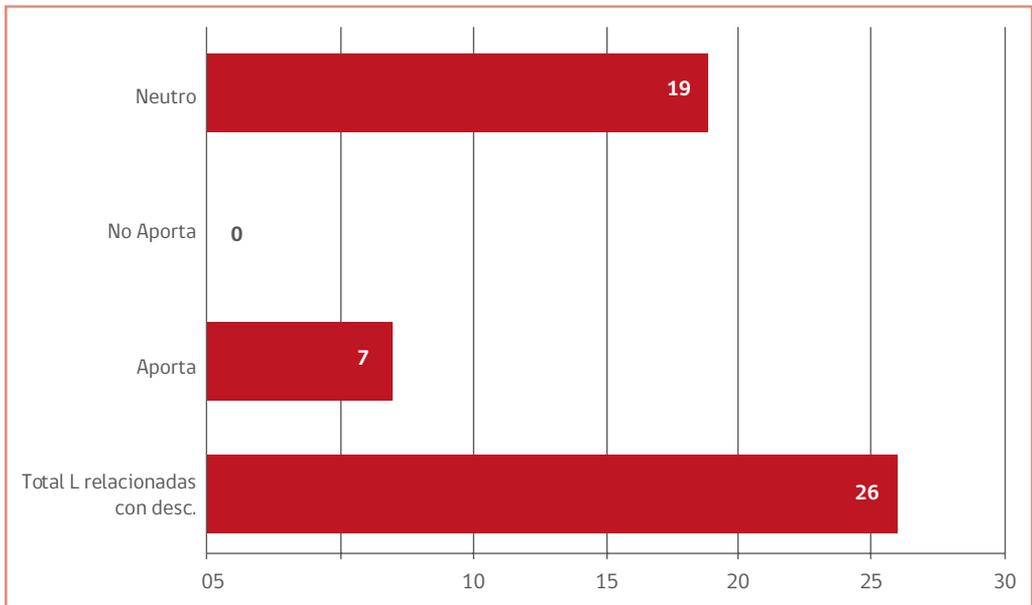
1.- En primer lugar se considera la definición de descentralización expuesta en la parte inicial de este Informe, por tanto, cualquier norma que aporta en -por ejemplo- desconcentración del país, como es el caso de la Ley que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, es considerado efecto neutro sobre el proceso de descentralización regional, aun cuando en este caso puntual sus SEREMÍAS se relacionan con el intendente regional y velan por la coordinación de los programas que se desarrollen a nivel regional y local. Ello fortalece la desconcentración sectorial y no la descentralización regional, al no trasladar competencias y responsabilidades al Gobierno Regional, según la definición de Descentralización dada en este informe.

2.- En concordancia con lo anteriormente expuesto, se considera aporte al proceso de descentralización cuando la normativa impacta directamente a la institucionalidad Gobierno Regional, entregando funciones, atribuciones, regulando su quehacer institucional y entregando recursos a la institución o a sus funcionarios.

3.- Dado que el foco analítico del presente informe centra su definición de aporte, no aporte o efecto neutro, en relación con impacto directo sobre la institucionalidad del Gobierno Regional, al tratarse de avances en el nivel municipal o sectorial, se considera como efecto neutro.

4.- Contrario a lo señalado anteriormente, se considera no aporta al proceso de descentralización cuando la normativa afecta negativa y directamente a la institucionalidad gobierno regional, esto es, restando funciones, atribuciones y/o recursos.

Gráfico N° 1 Leyes Publicadas en 2015 que aportan a la descentralización regional



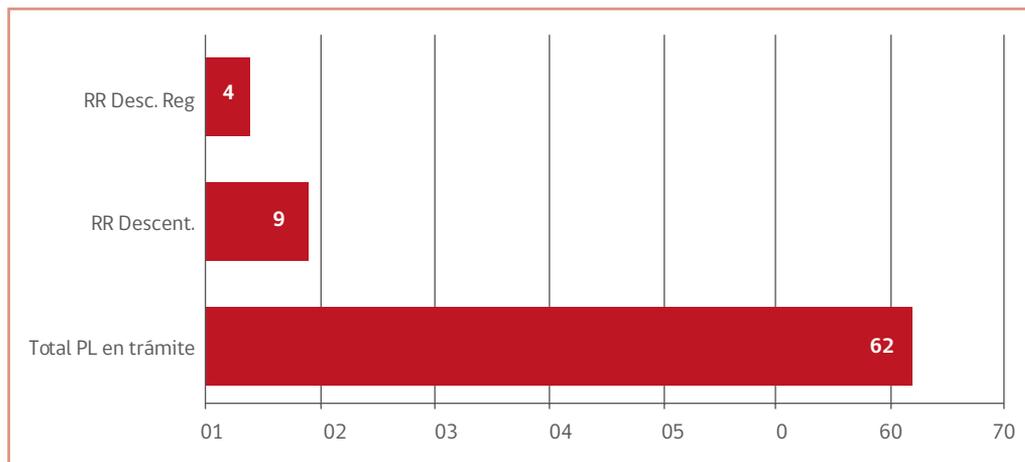
Elaboración propia, basada en información disponible en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

Por otro lado, las nuevas iniciativas ingresadas a trámite legislativo durante el año 2015, y que aún permanecen en debate parlamentario, a octubre de 2016. En esa calidad encontramos un total de 62 proyectos de ley (54 de ellos que iniciaron su tramitación en la Cámara de Diputados y 8 en el Senado).

De ese total (62) 9 iniciativas se relacionan con el proceso de descentralización en general (14,5%) y sólo 4 (6,5%), aportan al proceso de descentralización en el nivel regional, según método definido (ver Gráfico N° 2).

Respecto de proyectos que aportan al proceso de descentralización regional se relevar los contenidos asociados a la representación del gobierno regional en el denominado "Consejo Local de Educación Pública de carácter propositivo y consultivo" (proyecto que crea el sistema de educación pública; participación de los gobiernos regionales en procedimientos asociados al proyecto de ley sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano; incorporación de los consejeros regionales a proyecto de ley que previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública; y el proyecto de reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.

**Gráfico N° 2 Proyectos de Ley 2015 en trámite, relacionados con descentralización y descentralización regional**



Elaboración propia, basada en información disponible en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

A continuación se presenta la tabla resumen de leyes publicadas en el año 2015.

Tabla N°1 Resumen Leyes Publicadas El 2015, relacionadas con el Proceso de Descentralización

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
Ley 20.840. Fecha Publicación: 05-05-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del congreso nacional.	Sustituye los distritos electorales y senatoriales y números de escaños; y modifica la ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes.	↑
Ley 20.817. Fecha Publicación: 06-02-2015 Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Modifica la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y administración regional, fortaleciendo los Consejos regionales.	Fortalece el desarrollo de la función de los CORES incrementando sus dietas, entregándoles derechos y beneficios, y dotándoles de medios físicos de apoyo, en concordancia con su disponibilidad presupuestaria.	←
Ley 20.870. Fecha Publicación: 16-11-2015 Organismo: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	Establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave que indica.	Modificación constitucional que permite el cese en los cargos señalados, que hayan infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral.	←
Ley 20.820. Fecha Publicación: 20-03-2015 Organismo: Ministerio de Desarrollo Social.	Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica.	Entre las funciones y atribuciones del nuevo Ministerio destaca: la coordinación entre los organismos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local; impulsar, coordinar y evaluar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y planes a nivel nacional y regional. Adicionalmente el Ministerio contará con SEREMIAS, quienes asesorarán al Intendente/a regional y velarán por la coordinación de los programas que se desarrollen a nivel regional y local.	↑
Ley 20.842. Fecha Publicación: 07-08-2015. Organismo: Ministerio de Educación.	Crea las universidades estatales de la región de O'Higgins y de la región de Aysén.	Se crean ambas Universidades, con persona jurídica de derecho público autónomas, funcionalmente descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, deberán considerar en sus misiones institucionales la contribución preferente al desarrollo cultural, material y social de la Región respectiva.	↑

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
<p>Ley 20.812. Fecha Publicación: 30-01-2015 Organismo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.</p>	<p>Modifica ley N° 20.234, que establece un procedimiento de Saneamiento y regularización de loteos, y amplía su plazo de vigencia.</p>	<p>Entrega facultades, establece plazos y procedimientos para Municipios y SERVIUS en el procedimiento señalado. En el caso Municipal la Dirección de Obras Municipales deberá efectuar la tasación dentro del plazo de sesenta días, contado desde la solicitud respectiva tratándose de loteos de inmuebles urbanos, y de noventa días en el caso de inmuebles rurales, vencidos los cuales, sin que se haya evacuado el informe correspondiente, se entenderá cumplido el requisito. En el caso de SERVIUS, la tasación de los inmuebles podrá ser efectuada por esos Servicios, cuando la regularización sea solicitada como parte de un proyecto habitacional financiado por ese mismo Servicio.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.856. Fecha Publicación: 11-08-2015. Organismo: Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Modifica la ley N°19.995 y prorroga el funcionamiento de Los casinos municipales.</p>	<p>Respecto de cada solicitud de operación que se presente, la Superintendencia deberá requerir entre otros, informe de la Municipalidad de la comuna en que se emplazaría el establecimiento, quien se pronunciará respecto del impacto y la viabilidad logística de llevar a cabo el proyecto en la comuna. Adicionalmente, la norma regula prórroga de funcionamiento de casinos municipales.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.873. Fecha Publicación: 02-11-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.</p>	<p>Adelanta la fecha de las elecciones municipales del año 2016.</p>	<p>Adelanta próxima elección municipal para el día domingo 23 de octubre de 2016, dado que la norma vigente hasta esa fecha establecía que dichas elecciones se efectuarían el último domingo del mes de octubre, el legislador supone que muchos chilenos emigren de sus respectivas comunas, aprovechando que el día lunes siguiente es festivo, lo que mermaría considerablemente la pretensión manifiesta de todos los sectores políticos del país, esto es, incentivar la participación masiva en los procesos electorales.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.879. Fecha Publicación: 25-11-2015. Organismo: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.</p>	<p>Sanciona el transporte de desechos hacia vertederos Clandestinos.</p>	<p>Sanciona el transporte de desechos hacia vertederos clandestinos, debiendo las Municipalidades dictar una ordenanza que regule las autorizaciones para transportar basura, desechos, escombros o residuos de cualquier tipo, estableciendo los requisitos y el procedimiento para conceder dicha autorización y la obligación de portarla en el vehículo, en los casos que corresponda. El transporte señalado se registrará por lo dispuesto en la ordenanza municipal correspondiente a la comuna donde se genera la basura.</p>	<p>↑</p>

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
En Materia de fortalecimiento de la identidad regional y local			
Ley 20.810. Fecha Publicación: 18-04-2015. Organismo: Ministerio de Educación.	Fija porcentajes mínimos de emisión de música nacional y Música de raíz folklórica oral, a la radio difusión Chilena.	Profundiza identidad regional y local al imponer que las radioemisoras que operen concesiones de radiodifusión sonora, en su programación diaria deban emitir al menos una quinta parte de música nacional. Considera composiciones o interpretaciones de identificación regional o local, de acuerdo al área de concesión.	↑
Ley 20.834. Fecha Publicación: 28-05-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Día nacional de los chuquicamatinos y chuquicamatinas.	Se instituye el 18 de mayo de cada año como el Día de los chuquicamatinos y chuquicamatinas, profundizando así la identidad de dicho territorio.	↑
Ley 20.859. Fecha Publicación: 07-08-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Declara feriado día de fiesta religiosa en Tarapacá.	Profundiza identidad regional al declarar feriado el día 10 de agosto de 2015 para la Región de Tarapacá, con motivo de la celebración de la fiesta religiosa de San Lorenzo de Tarapacá.	↑
Ley 20.863. Fecha Publicación: 28-11-2015. Organismo: Ministerio de Educación.	Nomina aeropuerto Andrés Sabella al ex aeropuerto Nacional cerro moreno en Antofagasta.	Profundiza identidad regional al denominar "Aeropuerto Andrés Sabella" al ex aeropuerto nacional Cerro Moreno, situado en la ciudad de Antofagasta, con el objeto de rendir homenaje a la figura y obra del destacado poeta oriundo de dicha ciudad.	↑
Ley 20.871. Fecha de Publicación: 28-10-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.	Autoriza la construcción de un monumento en homenaje a los ex mineros del carbón, en la comuna de Coronel.	Autoriza erigir un monumento en la comuna de Coronel, en homenaje a los mineros del carbón; y crea un fondo y comisión especial (representativa de la identidad local), con el objeto de recibir las erogaciones, donaciones y demás aportes que financien las obras del monumento.	↑
<b>En materia de incremento de aportes presupuestarios para comunas y regiones</b>			
Ley 20.806. Fecha Publicación: 10-01-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría del Interior.	Efectúa aporte extraordinario al fondo común municipal.	Aumenta recursos municipales, con el propósito de hacerse cargo de los requerimientos que precisan una atención más inmediata en las comunas del país.	↑

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
<p>Ley 20.833. Fecha Publicación: 29-04-2015. Organismo: Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Otorga financiamiento a la reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal de mal tiempo acaecido a partir del 25 de marzo del año 2015.</p>	<p>Entrega recursos extraordinarios por un monto de 500 millones de dólares, destinados a contribuir al financiamiento de la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, obras, viviendas y equipamiento ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por el sistema frontal acaecido a partir del 25 de marzo de 2015 en la zona norte del país.</p>	<p>←</p>
<p>Ley 20.882. Fecha Publicación: 05-12-2015. Organismo: Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Ley De Presupuestos Del Sector Público, correspondiente al Año 2016.</p>	<p>Genera ingresos presupuestarios a los gobiernos regionales y regula materias de información de los estudios básicos, proyectos y programas de inversión que se realizarán en la región respectiva, entre otros.</p>	<p>←</p>
<p>Ley 20.877. Fecha Publicación: 30-11-2015. Organismo: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.</p>	<p>Introduce mejoras al transporte público remunerado de pasajeros.</p>	<p>Introduce modificaciones a norma que entre otros crea el fondo de apoyo regional (FAR).</p>	<p>←</p>
<p>Ley 20.845. Fecha Publicación: 08-06-2015. Organismo: Ministerio de Educación.</p>	<p>De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado.</p>	<p>Regula materias asociadas a entidad sostenedora de la educación municipal y crea un Fondo destinado a la recuperación y fortalecimiento de la educación pública, incluyendo a sostenedores de establecimientos educacionales, por los municipios, corporaciones municipales o sus sucesores legales en el desempeño de tal función.</p>	<p>→</p>
<p><b>En materia de entrega de beneficios y estímulos a funcionarios regionales y municipales</b></p>			
<p>Ley 20.815. Fecha Publicación: 13-02-2015. Organismo: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.</p>	<p>Otorga una bonificación especial para funcionarios públicos de la región de Atacama que cumplan condiciones que se indican.</p>	<p>Establece incentivos para que los Servicios Públicos de la región de Atacama puedan atraer y retener a los funcionarios para el cumplimiento adecuado de sus labores.</p>	<p>←</p>
<p>Ley 20.816. Fecha Publicación: 14-02-2015. Organismo: Ministerio de Salud.</p>	<p>Perfecciona normativa sobre profesionales y trabajadores del Sector público de salud.</p>	<p>Concede estímulo por competencias profesionales a médicos cirujanos que se desempeñan en la atención primaria de salud municipal.</p>	<p>→</p>

Datos generales	Título	Resumen de los contenidos de la normativa	Efecto
<p>Ley 20.822. Fecha Publicación: 09-04-2015. Organismo: Ministerio de Educación.</p>	<p>Otorga a los profesionales de la educación que indica una bonificación por retiro voluntario.</p>	<p>Establece una bonificación por retiro voluntario para los profesionales de la educación que durante el año escolar 2015 pertenezcan a una dotación docente del sector municipal, administrada directamente por las Municipalidades o por Corporaciones Municipales.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.824. Fecha Publicación: 26-03-2015. Organismo: Ministerio de Salud.</p>	<p>Perfecciona sistema de mejoramiento de la calidad del trato al usuario de los establecimientos de salud.</p>	<p>Perfecciona sistema de beneficio de calidad del trato al usuario en establecimientos de atención primaria de salud municipal, según instrumento de evaluación y tramos que se indican.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.846. Fecha Publicación: 20-07-2015 Organismo: Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Introduce modificaciones en materias de personal para funcionarios públicos de las instituciones que se señalan.</p>	<p>Incorpora cupos de bonificación por retiro de funcionarios municipales.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.858. Fecha Publicación: 11-08-2015. Organismo: Ministerio de Salud.</p>	<p>Concede beneficios al personal de la atención primaria de Salud.</p>	<p>Establece el beneficio de cambio de categoría e) del Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, al c) en la dotación del siguiente año, por el solo ministerio de la ley, para aquellos funcionarios que acrediten estar en posesión de un título de técnico de nivel superior, de aquellos a los que se refiere el artículo 54 del decreto con fuerza de ley N°2, de 2010, del Ministerio de Educación, y que además realicen funciones pertinentes a la categoría en que se desempeñarán y a la formación por la que se les ha otorgado dicho título.</p>	<p>↑</p>
<p>Ley 20.883. Fecha Publicación: 02-12-2015. Organismo: Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede agumaldos que señala y concede otros beneficios que indica.</p>	<p>Otorga, a contar del 1 de diciembre de 2015, un reajuste de 4,1% a los trabajadores del sector público (incluye al gobierno regional). Incorpora en los beneficios como agumaldos y bonos de escolaridad y desempeño laboral, a trabajadores traspasados a las municipalidades. Adicionalmente concede otras bonificaciones especiales a Municipalidades específicas.</p>	<p>↑</p>

Elaboración propia, basada en información disponible en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

## **JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA ASOCIADA AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL, PUBLICADA EL AÑO 2015.**

Durante el año 2015 la Contraloría General de la República publicó 42 dictámenes vinculados con la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, todos los cuales orientan de mejor forma la gestión de la institucionalidad regional. Este informe presenta dichos dictámenes, agrupados en las siguientes cuatro materias:

- Funciones del ejecutivo del gobierno regional;
- Derechos y responsabilidades de consejeros regionales;
- Funciones y atribuciones del gobierno regional; y
- Otros vinculados con el nivel regional y la Ley 19.175.

Del total de los dictámenes publicados el año 2015 la mitad de ellos, esto es 21 (el 50%), corresponden a derechos y responsabilidades de los consejeros regionales, seguidos de 8 (un 19%) en otras materias vinculadas al nivel regional y a la Ley 19.175; y el 31% restante, repartidos cada uno en las dos siguientes materias: en funciones del Ejecutivo del gobierno regional 6 (un 14%); y 7 en funciones y atribuciones del gobierno regional (un 17%).

Tal como ya se ha señalado, estos dictámenes permiten orientar la gestión regional en general y de los gobiernos regionales en particular. Así por ejemplo, en materia de funciones del ejecutivo del gobierno regional encontramos orientación hacia la debida aprobación del consejo regional, con la que debió contar el intendente respectivo, para aprobar una modificación presupuestaria; intervención del órgano ejecutivo del gobierno regional, en concomitancia con el consejo para la aprobación de informes; o pronunciamientos de los artículos señalados en la Ley sobre bases generales del medio ambiente, entre otros.

En materia de derechos y responsabilidades de consejeros regionales se publican dictámenes que dan cuenta de diversas inquietudes relacionadas con pago de dietas de consejeros y presidente del consejo; respaldos que originan reembolso de gastos; facultades de los consejeros en la decisión de distribución de recursos; y uso de vehículos institucionales, entre otros.

En materia de funciones y atribuciones del gobierno regional, los dictámenes publicados dicen relación con temáticas vinculadas con la facultad institucional para dictar reglamentos regionales en materia de participación ciudadana; o que reconoce oficialmente la lengua de un pueblo originario; las facultades de resolver inversión de fondo que indica, y; la oportunidad de acuerdo del órgano colegiado en relación con el instrumento convenio de programación, entre otros.

Finalmente, en otras materias vinculadas con el nivel regional y la Ley 19.175, es necesario que se releve también, que en el año de seguimiento al proceso descentralizador (2015) se publican dictámenes sobre facultades de intendentes y gobernadores, el primero en su calidad de representante del Presidente de la República y el segundo como órgano territorialmente desconcentrado del primero, en temas sobre autorización de marchas; acerca del orden público; represión de juegos de azar no autorizados por ley y requerimiento de restitución de inmueble, entre otros.

Al igual que en el caso de las leyes publicadas el año 2015, se presenta a continuación en Tabla N° 2 un resumen de cada una de los 32 dictámenes publicados en dicha anualidad, agrupados en las 4 materias ya señaladas.

**Tabla N° 2 Jurisprudencia Administrativa Publicada el 2015 y su Relación con el Proceso de Descentralización Regional**

**En materia de funciones del ejecutivo del Gobierno Regional**

DICTAMEN	MATERIA	RESUMEN
Dictamen N° 98.050 Fecha 11-12-2015.	Presupuestario / Financiero	El ex Intendente Regional del Maule debió contar con la aprobación de ese Consejo Regional para requerir las modificaciones presupuestarias.
Dictamen N° 73.506 Fecha 15-09-2015.	Presupuestario / Financiero	Instructivos para la asignación de los recursos que se indican deben ser elaborados por el Intendente, como órgano ejecutivo del gobierno regional y aprobados por el Consejo Regional. Atendida su naturaleza, deben remitirse a toma de razón en la medida que corresponda.
Dictamen N° 30.637 Fecha 20-04-2015.	Transparencia / Fiscalización	Los pre-informes de este Organismo Contralor, dirigidos al Intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional, pueden ser puestos en conocimiento de los consejeros regionales, si aquél así lo estima pertinente para su contestación.
Dictamen N° 45.223, Fecha 08-06-2015.	Medio Ambiente	En la aprobación de los informes o pronunciamientos que debe emitir el gobierno regional en virtud de lo prescrito en los artículos 8° y 9° ter de la ley N° 19.300 (sobre Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental), deben intervenir los dos órganos que lo conforman, esto es, el consejo regional en concomitancia con el Intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional.
Dictamen N° 41.507 Fecha 26-05-2015.	Presupuestario / Financiero	La selección de los proyectos que propone el Intendente al Consejo Regional es un asunto de mérito que debe fundarse en variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional.
Dictamen N° 36.136 Fecha 07-05-2015.	Administrativo	Sobre la validez y efectos de los documentos suscritos por la autoridad que indica mediante firma electrónica en días inhábiles. Considera el inciso primero del artículo 27 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, donde se dispone que "El Intendente será el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional".

Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible.

## En materia de Derechos y responsabilidades de Consejeros Regionales

DICTAMEN	MATERIA	RESUMEN
Dictamen N° 94.522 Fecha 27-11-2015.	Administrativo	Gobierno Regional de Arica y Parinacota no puede asignar sus vehículos institucionales para el traslado de los consejeros regionales.
Dictamen N° 85.675, Fecha 29-10-2015.	Presupuestario / Financiero	Declaración jurada de los Consejeros Regionales no es suficiente para respaldar los gastos en que incurrieron en el extranjero, debiendo acompañar antecedentes adicionales.
Dictamen N° 84.764, Fecha 26-10-2015.	Presupuestario / Financiero	Levanta observación relativa al pago de dieta por asistencia a las sesiones del consejo regional, en los casos que indica, y desestima las demás solicitudes de reconsideración de las objeciones contenidas en los informes finales de auditoría que se señalan.
Dictamen N° 84.153 Fecha 23-10-2015.	Transparencia / Fiscalización	Consejero Regional con interés en un proyecto financiado con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional debe abstenerse de intervenir en la discusión y votación del destino de los mismos. De los antecedentes que se acompañan no es posible determinar si en la especie existe ese interés.
Dictamen N° 76.421, Fecha 25-09-2015.	Presupuestario / Financiero	Consejo Regional está facultado para decidir sobre la distribución de los recursos del Fondo de Innovación para la competitividad propuesta por el Intendente, y no para aprobar las bases que regularán su licitación.
Dictamen N° 75.094, Fecha 21-09-2015.	Presupuestario / Financiero	Sobre los estipendios a los cuales tienen derecho los Consejeros Regionales, tras las modificaciones introducidas al artículo 39 de la ley N° 19.175.
Dictamen N° 68.904, Fecha 28-08-2015.	Administrativo	Antecedentes examinados permiten acreditar la efectiva permanencia de la consejera regional que indica, durante toda la sesión que señala.
Dictamen N° 68.704, Fecha 27-08-2015.	Administrativo	Las comisiones del Consejo Regional Metropolitano de Santiago que hayan invitado a un alcalde en relación con un proyecto, deberán admitir la participación de quien subrogue a dicha autoridad edilicia.
Dictamen N° 65.184, Fecha 14-08-2015.	Presupuestario / Financiero	Funciones de Secretaria Ejecutiva del CORE (ente asesor de ese órgano colegiado), efectuadas por funcionaria a contrata del GORE, sólo pudieron ser dispuestas a través de una comisión de servicio, que no da derecho a percibir la diferencia de remuneraciones que ella pretende. Reconsidera toda jurisprudencia en contrario.
Dictamen N° 64.434, de fecha 13-08- 2015.	Presupuestario / Financiero	Corresponde el pago de las dietas por asistencia de los Consejeros Regionales a las sesiones que se indican.
Dictamen N° 52.875, Fecha 02-07-2015.	Presupuestario / Financiero	La intervención del comité resolutivo previsto en la ley de presupuestos de la anualidad en cuestión, es sin perjuicio de la distribución de los recursos que debe realizar el Consejo Regional.

Dictamen N° 52.388, Fecha 01-07-2015.	Presupuestario / Financiero	Instituciones beneficiadas con subvenciones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, pueden cobrar entrada por la asistencia a las actividades financiadas con esos caudales, si ello estuviese contemplado en los instructivos aprobados por el consejo regional respectivo.
Dictamen N° 39.160, Fecha 15-05-2015.	Presupuestario / Financiero	El presidente del consejo regional tiene derecho a los beneficios del artículo 39 de la ley N° 19.175, sin que le corresponda hacer uso de un vehículo institucional.
Dictamen N° 35.904, de fecha 06-05-2015.	Administrativo	En la medida que exista antecedentes para comprobar la integridad y veracidad de la asistencia a la sesión del Consejo Regional, corresponderá el pago de la dieta mensual.
Dictamen N° 32.201, Fecha 24-05-2015.	Transparencia / Fiscalización	Sobre diversas solicitudes de reconsideración del informe final N° 25, de 2014, de la Contraloría Regional del Maule.
Dictamen N° 31.994, Fecha 23-04-2015.	Transparencia / Fiscalización	Atiende denuncia sobre presuntas irregularidades en el Concurso General de Actividades Culturales 2014, realizado por el Gobierno Regional de Tarapacá.
Dictamen N° 4.560, de Fecha 16-01-2015.	Presupuestario / Financiero	Un consejero regional elegido en la primera elección por sufragio universal en votación directa para ejercer un nuevo período consecutivo en dicho cargo, debe ser considerado como "reelecto" para el cálculo de la dieta establecida en el artículo 39 de la ley N° 19.175.
Dictamen N° 52.356, Fecha 01-07-2015.	Administrativo	Los dictámenes de este origen interpretan la ley administrativa, produciendo sus efectos desde la fecha de vigencia de la disposición interpretada.
Dictamen N° 75.024, Fecha 21-09-2015.	Presupuestario / Financiero	Sobre reconsideración de algunas observaciones del Informe Final N° 25, de 2014, de la Contraloría Regional del Maule, en relación con las siguientes materias: i) reembolso de gastos por asistencia a las sesiones de comisión, en calidad de invitados; ii) el consumo de telefonía celular; iii) retraso en la rendición de cuentas de los anticipos otorgados; y iv) pago de diferentes dietas.

Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl) la jurisprudencia señalada es la vigente a diciembre del año 2015.

**En materia de funciones y atribuciones del Gobierno Regional**

Dictamen N° 90.466, Fecha 13-11-2015.	Reglamentación Regional	Gobierno Regional de La Araucanía puede dictar un reglamento para regular el reconocimiento oficial del idioma mapuzugun en el respectivo territorio, en la medida que se cumplan las condiciones que indica.
Dictamen N° 84.456 Fecha 26-10-2015.	Reglamentación Regional	Responde negativamente a consulta del Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, respecto de si el reglamento de funcionamiento de esa entidad colegiada a que se refiere el artículo 36, letra a), de la ley N° 19.175, se encuentra afecto a toma de razón.
Dictamen N° 74.311, Fecha 16-09-2015.	Administrativo	Participación de funcionarios públicos que indica en la organización comunitaria funcional Parque Cultural Valparaíso (actual asociación de similar nombre) se entiende hecha a título personal y no en representación de los órganos a que pertenecen.
Dictamen N° 64.615, Fecha 13-08-2015.	Presupuestario / Financiero	No se advierte conflicto de interés en la postulación de la O.N.G. de Desarrollo Casa de Acogida La Esperanza, al financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá, respecto del cual el CORE resuelve la inversión de esos recursos.
Dictamen N° 63.805, Fecha 11-08-2015.	Reglamentación Regional	Los gobiernos regionales se encuentran facultados para dictar reglamentos regionales sobre participación ciudadana.
Dictamen N° 57.883, Fecha 21-07-2015.	Reglamentación Regional	Ordenamiento jurídico vigente sólo exige el acuerdo del Consejo Regional, previo a la celebración de un convenio de programación.
Dictamen N° 10.650, Fecha 09-02-2015.	Administrativo	Es procedente que el gobierno regional de los lagos encomiende a uno de sus funcionarios el desempeño de la labor de autenticar las copias o fotocopias que pueden admitirse en el marco de una rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl) la jurisprudencia señalada es la vigente a diciembre del año 2015.

## AVANCES EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

### ASPECTOS GENERALES

En consonancia con el propósito del Informe de Avance de la Descentralización, en este apartado se propone una evaluación del cambio apreciable en el ámbito fiscal a nivel regional, durante el período 2006 - 2016.

En Chile los Gobiernos Regionales (GORE) carecen de atribuciones para endeudarse, fijar tributos y/o recaudar ingresos en forma directa o autónoma, lo que implica que para financiar su desempeño dependen exclusivamente de las transferencias de recursos que les hace el Nivel Central a través de la Ley de Presupuestos.

Para dimensionar la medida en que estos órganos han incrementado sus potestades y capacidades en el ámbito fiscal, el análisis aquí desarrollado se focaliza en la evolución del monto y composición de este flujo de transferencias, así como en la aplicación y ejecución de inversión pública decidida a nivel regional, como en el financiamiento de gastos de operación del propio órgano descentralizado.

Ubicado el alcance de esta modalidad de financiamiento en el ámbito de la descentralización fiscal vía gasto. En su análisis se concurre principal, pero no exclusivamente, a las categorías conceptuales propuestas por los planteamientos teóricos sobre las transferencias intergubernamentales (Trujillo, 2008; Martínez-Vasquez y Sepúlveda, 2011; Bahl, 2000; Bird y Smart, 2001) y a la aplicación, entre otros indicadores, del Índice de equilibrio vertical de Hunter (Aghón, 1933,13-18).

Como veremos, permite destacar que ha ocurrido no solo un consistente incremento en el volumen de recursos asignados y aplicados por los GORE en el período, sino también, un significativo cambio en la composición de sus fuentes de financiamiento, desde alternativas más condicionadas en su aplicación a otras que lo son menos o desde fuentes de recursos cuyo monto es determinado por el nivel central a otras en las que este, es determinado por leyes específicas y que por ende, el nivel central tiene el mandato de transferir.

### MONTO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

En una primera aproximación y tal como puede apreciarse en la Tabla N° 3, en el período que va de 2006 a 2016 el total de recursos asignados a los GORE, se ha más que duplicado aumentado en términos reales en 123,3%<sup>22</sup>.

22.- Las cifras que se exponen en este capítulo, salvo que se explicita lo contrario, se derivan de las respectivas Leyes de Presupuesto y han sido actualizadas mediante la aplicación de la variación acumulada en el Índice de Precios al Consumidor, IPC, entre el primero de enero de cada año calendario y el 31 de diciembre de 2015, período en que se aprueba la Ley de Presupuestos para 2016.

Tabla N° 3 Recursos Asignados a los GORE en las Leyes de Presupuesto 2006 - 2016

AÑO	Total Recursos Asignados a los GORE en miles de \$ de 2015	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total de Gastos del Presupuesto del Sector Público en%
2006	556.184.593			2,6%
2007	639.654.183	15,0%	15,0%	2,6%
2008	825.205.073	29,0%	48,4%	3,1%
2009	814.817.549	-1,3%	46,5%	3,0%
2010	929.855.725	14,1%	67,2%	3,0%
2011	982.379.356	5,6%	76,6%	2,9%
2012	1.044.725.797	6,3%	87,8%	3,0%
2013	1.087.061.930	4,1%	95,4%	3,0%
2014	1.097.976.056	1,0%	97,4%	2,9%
2015	1.233.560.498	12,3%	121,8%	3,0%
2016	1.241.784.234	0,7%	123,3%	3,0%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos, Dipres.

En el mismo período el Presupuesto del Sector Público crece en términos reales 91,6% con lo que la cuantía de los recursos transferidos a los Gobiernos Regionales incrementan su incidencia en la asignación de Presupuesto del Sector Público de 2,6% a 3,0%.

La relevancia de estos niveles de participación en la asignación de recursos públicos se aprecia al considerar que tomando como referencia el año 2016, los GORE se ubican en un octavo lugar entre 27 instituciones públicas receptoras de aporte fiscal en la Ley de Presupuestos, siendo superados por ministerios fuertemente ejecutores de gasto y/o inversión pública como son los de Educación (23,2%), Trabajo y Previsión Social (16,9%), de Salud (11,1%) Obras Públicas (5,1%), Vivienda y Urbanismo (4,7%) y el de Interior y Seguridad Pública (3,6%).

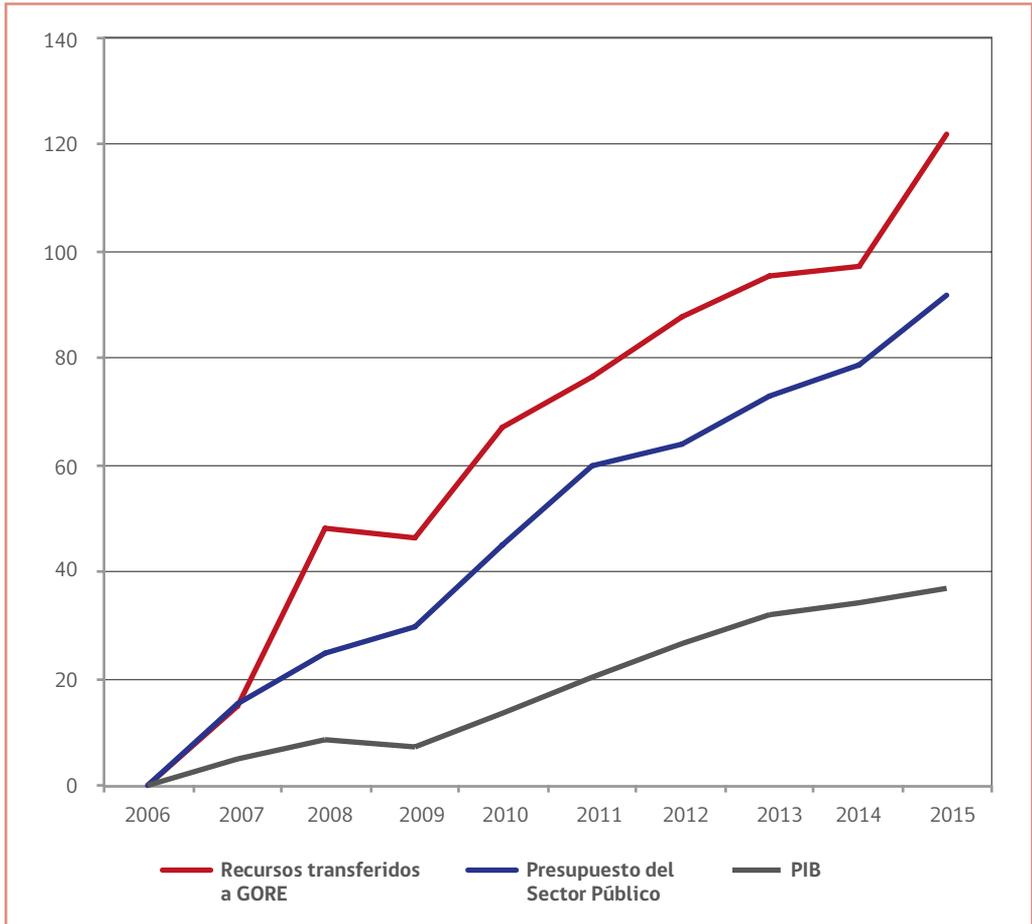
En comparación con el desempeño de la economía, el crecimiento acumulado en el volumen de recursos asignados a los GORE entre 2006 y 2015 más que triplica al crecimiento del PIB en el período (37,2%), sugiriendo un comportamiento pro cíclico al alza. Vale decir, en el decenio los recursos que les son asignados en la Ley de Presupuestos crecen en el mismo sentido y en mayor magnitud que aquella en la que crece la economía del país. Tal como se muestra en el Gráfico N° 3, este comportamiento también se puede apreciar, pero en menor magnitud, al comparar la evolución acumulada del Gasto Público Total con respecto al crecimiento del PIB.

**Tabla N° 4 Distribución de los Ingresos Generales de la Nación 2016**

<b>APORTE FISCAL A ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO:</b>	<b>Moneda Nacional Miles de \$</b>	<b>Proporción de los Ingresos Generales de la Nación</b>
Ministerio de Educación	8.728.720.455	23,2%
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	6.364.667.337	16,9%
Programas Especiales del Tesoro Público	5.836.040.358	15,5%
Ministerio de Salud	4.166.736.324	11,1%
Ministerio de Obras Públicas	1.932.975.943	5,1%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1.758.988.439	4,7%
Ministerio del Interior y Seguridad Pública excluido Gobiernos Regionales	1.370.444.178	3,6%
Gobiernos Regionales	1.241.784.234	3,3%
Ministerio de Defensa Nacional	1.093.492.998	2,9%
Ministerio de Justicia	928.449.798	2,5%
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	871.082.443	2,3%
Ministerio de Desarrollo Social	624.078.431	1,7%
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	542.850.086	1,4%
Poder Judicial	483.502.889	1,3%
Ministerio de Agricultura	432.798.939	1,1%
Ministerio de Hacienda	404.739.355	1,1%
Ministerio Público	166.405.468	0,4%
Ministerio de Energía	143.002.583	0,4%
Ministerio del Deporte	124.339.374	0,3%
Congreso Nacional	114.745.924	0,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores	76.845.571	0,2%
Contraloría General de la República	67.315.616	0,2%
Ministerio del Medio Ambiente	48.641.390	0,1%
Ministerio de Minería	45.477.649	0,1%
Ministerio Secretaría General de Gobierno	28.527.893	0,1%
Presidencia de la República	18.445.057	0,0%
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	16.060.454	0,0%
Ministerio de Bienes Nacionales	11.366.083	0,0%
<b>TOTAL APORTES</b>	<b>37.642.525.269</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos 2016, Dipres.

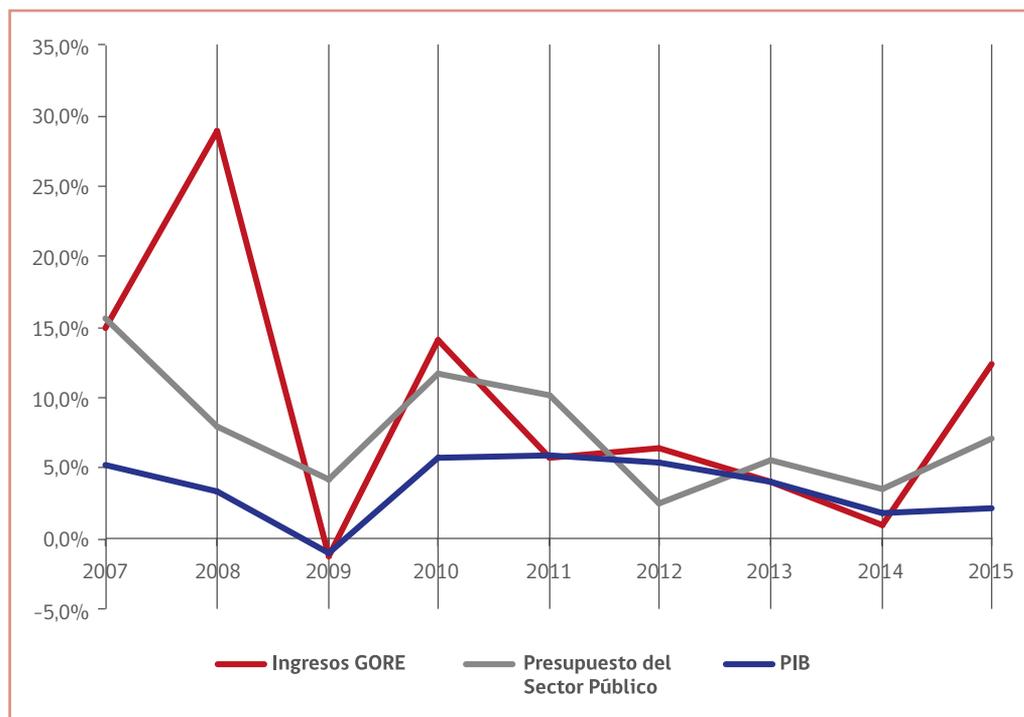
**Gráfico N° 3 Variación Acumulada de los Recursos transferidos a los GORE en Contexto 2006 - 2015**



Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos 2016, Dipres.

Consistentemente, al apreciar la variación anual de los recursos asignados a los GORE y del Gasto Público Total (Gráfico N° 4), se advierte que sus tasas de variación tienden a seguir el comportamiento que cada año evidencia el PIB, siendo esta dinámica más moderada en el caso del Gasto Público Total que en la del total de recursos asignados a los GORE.

Gráfico N° 4 Variación anual de los Recursos Transferidos a los GORE en Contexto



Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos 2016, Dipres.

No obstante, en los años 2008 y 2011, la variación anual en el volumen de recursos asignados a los GORE es de signo contrario a las que se aprecian en el PIB sugiriendo, particularmente en 2008, un comportamiento fuertemente anti cíclico en el sentido que en un contexto de desaceleración económica con caída en la tasa de crecimiento del PIB, el volumen de recursos asignados a los GORE en la Ley de Presupuesto se incrementa en un 29% real.

En 2015 si bien el PIB registra una tasa de crecimiento positiva y levemente superior a la del periodo anterior, se aprecian situaciones y opciones de política fiscal similares a las de 2008 en el sentido que se registran incrementos sustantivos tanto del Gasto Público Total (7,1%) como del monto de recursos asignado a los GORE que aumenta en 12,3 %. En cambio, en el presupuesto que se aprueba para su ejecución en 2016 ambos agregados moderan o estancan su crecimiento (3,9% y 0,7% respectivamente) sugiriendo que en su determinación influyó una crítica percepción del escenario macroeconómico internacional y la decisión de política macroeconómica de moderar la presión sobre el déficit fiscal efectivo<sup>23</sup>.

23.- Ver Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. (2015). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016. Dipres. Octubre 2015 p. 25. consultado en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) el 11-05-16.

Particularmente para 2016 esta variación en la asignación de recursos a los GORE podría estar asociada a la variación del PIB Tendencial<sup>24</sup> no obstante su estimación en años anteriores sugirió una trayectoria para la economía, más estable que la que se aprecia en el volumen de recursos transferidos a los Gobiernos Regionales (Ver Tabla N° 5).

En síntesis, la evolución del flujo de los ingresos asignados a los Gobiernos Regionales sugiere que en la determinación del volumen total de recursos que les son transferidos coexisten tanto “mecanismos” que lo encadenan pro cíclicamente al desempeño de la economía real; así como otros que lo hacen materia de decisión política de acuerdo a las expectativas sobre el desempeño futuro de la economía y por ende sujeto a las opciones de política fiscal que tenga el nivel central (Ter-Minassian, 2007).

**Tabla N° 5 Variación Anual de Recursos Transferidos a los GORE, PIB y PIB Tendencial 2006 -2016**

AÑO	Total Recursos Asignados a los GORE en miles de \$ de 2015	Variación anual en %	Variación del PIB mismo período año anterior referencia 2008	Variación PIB Tendencial
2006	556.184.593	12,4%	5,7%	5,0%
2007	639.654.183	15,0%	5,2%	5,3%
2008	825.205.073	29,0%	3,3%	5,0%
2009	814.817.549	-1,3%	-1,0%	4,9%
2010	929.855.725	14,1%	5,8%	4,2%
2011	982.379.356	5,6%	5,8%	5,0%
2012	1.044.725.797	6,3%	5,5%	4,9%
2013	1.087.061.930	4,1%	4,0%	5,0%
2014	1.097.976.056	1,0%	1,9%	4,8%
2015	1.233.560.498	12,3%	2,1%	4,3%
2016	1.241.784.234	0,7%		3,6%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos 2006-2016, Dipres.

24.- Variable definida como el nivel de producción compatible con un uso “normal” (en términos estadísticos) de los insumos productivos. El PIB Tendencial es el resultado del proceso de consulta a un grupo de expertos convocados por la Dirección de Presupuestos en el marco del proceso de elaboración del Presupuesto del Sector Público y que se utiliza para el cálculo del balance cíclicamente ajustado. Ver (Ffrench-Davis, 2016).

Como veremos en el siguiente acápite, esta tensión tiene su asiento en la diversidad de fuentes de las que emana el financiamiento de los Gobiernos Regionales.

Apreciaremos que en el caso de los denominados Ingresos Propios y Destinados por Ley, la cuantía de los recursos transferidos depende de la dinámica de determinados rubros o subsectores de la economía como son el minero, acuícola, geotérmico, de casinos de juego o de la extracción de petróleo en la región de Magallanes.

En cambio, en el caso de otras fuentes como son el Fondo de Desarrollo Regional y de las denominadas Provisiones, el nivel central tiene mayores atribuciones para influir en la determinación tanto del volumen de recursos a transferir, como en su distribución sectorial y condiciones de aplicación, en consonancia con las opciones de política fiscal del momento.

## **COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES**

En principio un mayor volumen de recursos transferidos a los GORE, en relación a otros órganos de administración pública centralizada o desconcentrada, sugiere la noción de su empoderamiento. Esto sería así derivado de la mayor capacidad que estos recursos proporcionarían para proveer bienes públicos, responder a las opciones o estructura local/regional de preferencias y en definitiva para impactar positivamente en la calidad de vida de la comunidad.

No obstante, tal como lo establecen diversos estudios y desarrollos teóricos (Aghón, 1993; Díaz Flores, 2002; Trujillo, 2008; Franco, 2012), para un mismo volumen de recursos son más descentralizadoras las transferencias que involucran mayor grado de libertad, competencias y/o responsabilidades de los gobiernos subnacionales para decidir su aplicación, que aquellas en las que el nivel central puede mediante normas, incentivos o instrumentos condicionar su utilización u orientarla de acuerdo a determinadas prioridades.

En un contexto de “Descentralización del Gasto”, como el aquí señalado podemos entonces apreciar el avance en descentralización fiscal en el período 2006 - 2016, a partir de categorizar y dimensionar cuánto y cómo los recursos que son asignados y transferidos a los Gobiernos Regionales tienen como contrapartida distintos grados de libertad para determinar el monto, destino y condiciones de su aplicación.

Al respecto, en una gradiente de mayor a menor discrecionalidad relativa para su aplicación cabe distinguir cuatro categorías de recursos transferidos a los Gobiernos Regionales: los “Ingresos Propios Y Destinados por Ley”, en cuyo caso el nivel central pierde capacidad de incidencia en la definición de su monto y cuyo uso está asociado en términos genéricos a la realización de “obras de desarrollo”; El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en su componente de libre disponibilidad cuyo monto a repartir entre los GORE es determinado por el nivel central en el marco del proceso de elaboración presupuestaria; las denominadas

Provisiones transferidas en montos determinados por el nivel central para un uso previamente establecido; y los recursos que les son asignados a los GORE para cubrir sus gastos de funcionamiento<sup>25</sup>.

**Tabla N° 6 Ingresos de los GORE en la Ley de Presupuestos 2006 - 2016**  
(en miles de pesos de diciembre de 2015)

AÑO	Programas Gastos de Funcionamiento	PROGRAMAS 02 Y 03 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES				Total
		Inversión Regional Distribuida		Provisiones(*)	Total	
		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (90%)	Ingresos Propios y Destinados por Ley			
2006	27.048.836	237.713.733	38.601.530	252.820.494	529.135.757	556.184.593
2007	30.049.551	299.876.714	41.070.098	268.657.820	609.604.632	639.654.183
2008	37.786.621	318.362.218	43.270.256	425.785.979	787.418.453	825.205.073
2009	41.808.642	326.125.747	48.130.927	398.752.233	773.008.906	814.817.549
2010	46.377.426	338.484.195	52.048.594	492.945.510	883.478.299	929.855.725
2011	47.524.860	347.905.898	69.859.425	517.089.174	934.854.497	982.379.356
2012	48.557.311	344.168.095	282.240.123	369.760.268	996.168.486	1.044.725.797
2013	50.396.082	346.751.602	431.115.575	258.798.672	1.036.665.848	1.087.061.930
2014	49.965.200	361.101.158	494.365.714	192.543.985	1.048.010.856	1.097.976.056
2015	57.091.291	406.927.040	512.062.385	257.479.782	1.176.469.207	1.233.560.498
2016	63.049.454	425.298.085	522.384.553	231.052.142	1.178.734.780	1.241.784.234

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos 2006- 2016, Dipres.

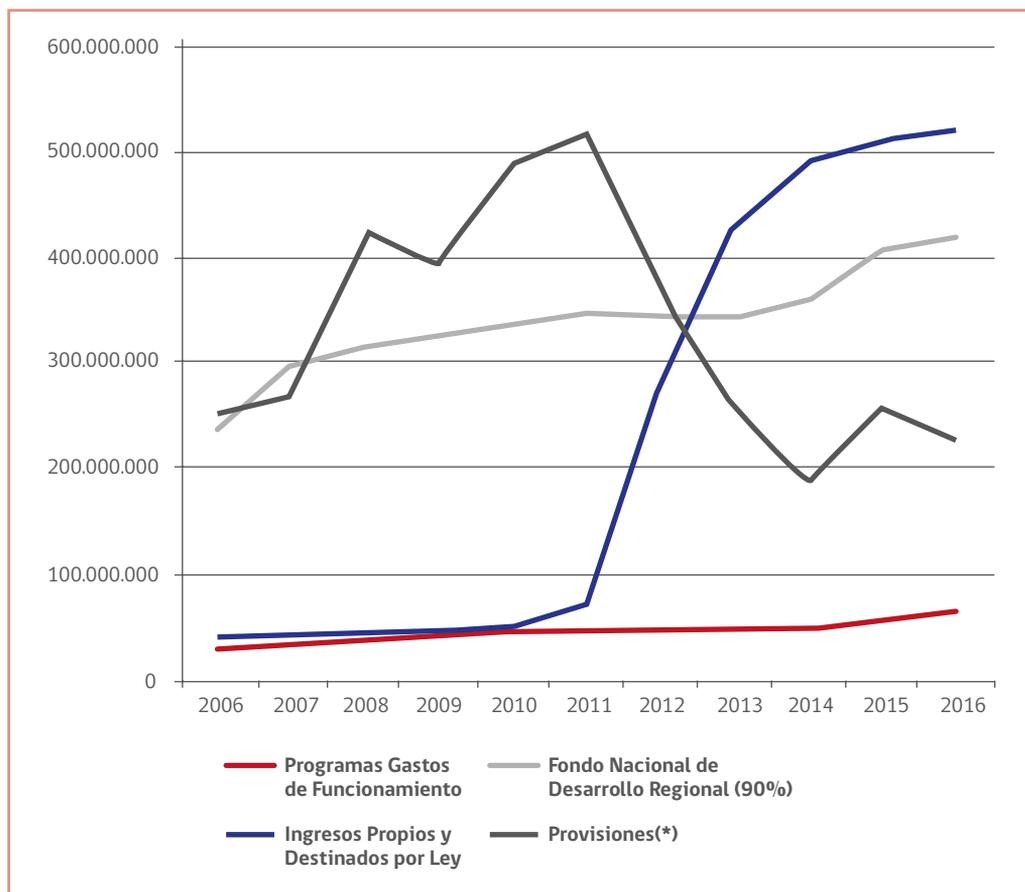
Como se desprende de los antecedentes presentados en la Tabla N° 6 el volumen de Ingresos Propios y destinados por Ley llegan a acumular en el Presupuesto aprobado para 2016 un incremento real de 1.253% respecto del de 2006 con lo cual la participación de este tipo de ingresos en el total de recursos asignados a los GORE aumenta de 6,9% a 42,1% constituyéndose en la principal vía a través de la cual crecen los ingresos de los GORE en el período.

25.- Esta distinción entre Ingresos Propios y Destinados por Ley, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Provisiones y Programa Gastos de Funcionamiento se registra en las respectivas Leyes de Presupuesto, en la presentación de síntesis de la Partida : Ministerio de Interior y Seguridad Pública - Gobiernos Regionales, la misma que antecede a la presentación de los capítulos correspondientes a cada Gobierno Regional. Para el presupuesto 2016 consultar en línea en [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-140822\\_doc\\_.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-140822_doc_.pdf)

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional registra para este mismo período un incremento real acumulado de 78,9%, porcentaje menor al incremento acumulado por los Ingresos Totales de los GORE, lo que determina que el peso relativo del FNDR ha disminuido desde 42,7% en 2006 a 34,2% en 2016.

Las Provisiones entre 2006 y 2016 disminuyen en términos reales en 8,6%. No obstante es posible distinguir nítidamente dos etapas dado que desde 2006 a 2011 crecen en un 104,5% incrementando su participación en el total de recursos asignados a los GORE de un 45,5% a un 52,6% para disminuir abruptamente de ahí en adelante hasta llegar en 2016 a niveles inferiores en términos reales a los de 2006, reduciendo en consecuencia su participación hasta 18,6% del total.

**Gráfico N° 5 Evolución de los Recursos transferidos a los GORE 2006 - 2016**



Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos 2016, Dipres.

Los recursos del Programa para gastos de funcionamiento crecen en período 2006 - 2016 en un 133% real, nivel levemente superior al 123% en el que crecen el total de los recursos transferidos a los GORE, manteniendo con ello estable su participación en este período en torno a un 5% de este total.

Con estos antecedentes, la aplicación del Índice de Equilibrio Presupuestario Vertical de Hunter<sup>26</sup> adaptado para un esquema de descentralización del gasto, permite conjugar en un solo indicador cuantitativo de autonomía fiscal la valoración de la distribución o composición del presupuesto transferido a los GORE bajo distintos esquemas de fuentes sujetas a condiciones o niveles de influencia del nivel subnacional diferenciadas.

Así en un rango de resultados teóricos posibles donde 0 es total dependencia y 1 es total autonomía, podemos apreciar un avance continuo desde un Coeficiente de Equilibrio Vertical de 0.409 en 2006 hasta uno de 0,651 en el presupuesto aprobado para 2016.

Como se aprecia en la Tabla N° 7 el año 2015 se caracteriza por registrar un retroceso en este indicador desde un valor de 0.670 en 2014 a 0.644 y una recuperación hasta el valor de 0.651 en el presupuesto que se aprueba para su ejecución en 2016.

---

26.- Propuesto por Aghón (Op. Cit., páginas 13-18).

Tabla N° 7 Cálculo del Coeficiente de Equilibrio Vertical de Hunter 2006 – 2016

Valores de los coeficientes de influencia: 0 = El Nivel Central No Tiene Influencia 0,25 = El Nivel Subnacional negocia el monto y aplicación con el Nivel Central 0,5 = El Nivel Subnacional es informado del monto pero tiene flexibilidad en su aplicación 0,75 = El Nivel Subnacional es informado para que ajuste su presupuesto sin capacidad de influenciar en su aplicación 1 = El Nivel Subnacional no tiene ninguna capacidad de influir ni el monto ni en su aplicación													
V	a	To	b	Ts	c	R	d	Go	e	Gc	f	B	E
COEFICIENTE DE EQUILIBRIO VERTICAL	coeficiente de influencia del nivel subnacional	Ingresos tributarios procedentes de impuestos decretados por el gobierno subnacional	coeficiente de influencia del nivel subnacional	Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos (coparticipación tributaria)	coeficiente de influencia del nivel subnacional	Recaudación no tributaria del gobierno subnacional.	coeficiente de influencia del nivel subnacional	Transferencias NO condicionadas sin plazo determinado	coeficiente de influencia del nivel subnacional	Transferencias condicionadas recibidas del gobierno central	coeficiente de influencia del nivel subnacional	Empréstitos netos del gobierno subnacional	Gastos del gobierno subnacional
AÑO		No Existen		Ingresos Proprios y Destinados por Ley		No Existen		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (90%)		Programa Gastos de Funcionamiento y Provisiones		No Existen	Total
2006	0,409	0	0	38.601.530	0	0	0,5	237713.733	0,75	279.869.330	1	0	556.184.593
2007	0,415	0	0	41.070.098	0	0	0,5	299.876.714	0,75	298.707.371	1	0	639.654.183
2008	0,386	0	0	43.270.256	0	0	0,5	318.362.218	0,75	463.572.599	1	0	825.205.073
2009	0,394	0	0	48.130.927	0	0	0,5	326.125.747	0,75	440.560.875	1	0	814.817.549
2010	0,383	0	0	52.048.594	0	0	0,5	338.484.195	0,75	539.322.936	1	0	929.855.725
2011	0,392	0	0	69.859.425	0	0	0,5	347.905.898	0,75	564.614.034	1	0	982.379.356
2012	0,535	0	0	282.240.123	0	0	0,5	344.168.095	0,75	418.317.579	1	0	1.044.725.797
2013	0,627	0	0	431.115.575	0	0	0,5	346.751.602	0,75	309.194.754	1	0	1.087.061.930
2014	0,670	0	0	494.365.714	0	0	0,5	361.101.158	0,75	242.509.184	1	0	1.097.976.056
2015	0,644	0	0	512.062.385	0	0	0,5	406.927.040	0,75	314.571.073	1	0	1.233.560.498
2016	0,651	0	0	522.384.553	0	0	0,5	425.298.085	0,75	294.101.596	1	0	1.241.784.234

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos, Dipres.

**Recuadro N° 1 Coeficiente de Equilibrio Vertical de Hunter**

El Coeficiente de equilibrio vertical (V) es:

$$V = 1 - \left[ \frac{aT_o + bT_s + cR + dG_o + eG_c + fB}{E} \right]$$

Donde:

E = Gastos del gobierno subnacional.

To = Ingresos tributarios procedentes de impuestos decretados por el gobierno subnacional.

Ts = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos (coparticipación tributaria).

R = Recaudación no tributaria del gobierno subnacional.

Go = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.

Gc = Transferencias condicionadas recibidas del gobierno central.

B = Empréstitos netos del gobierno subnacional.

Los valores a, b, c, d, e, y f corresponden a ponderaciones de cada uno de los factores componentes del coeficiente. Cuanto mayor sea la influencia del gobierno subnacional tanto menor será la ponderación o viceversa. Por ejemplo a = 0 significa que el gobierno subnacional es autónomo en la fijación de sus ingresos tributarios. Luego V puede variar entre 0 y 1. Cuando es cercano a 1 indica plena autonomía de los gobiernos subnacionales.

Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL. CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 13.

Cómo se aprecia en la Tabla N° 8, la aplicación de indicadores complementarios para el análisis de la descentralización fiscal corroboran estos resultados positivos.

Tabla N° 8 Indicadores de descentralización fiscal para el Período 2006 - 2016

AÑO	Recursos Propios ----- Gasto Total GORE	Recursos propios + transferencia no condicionadas ----- Gasto Total GORE	Transferencias no condicionadas ----- Transferencias totales	Recursos propios ----- Total Ingresos Tributarios	Recursos propios ----- Presupuesto del Sector Público	Recursos propios + transferencia no condicionadas ----- Presupuesto del Sector Público	Recursos propios ----- PBI	Recursos propios + Transferencias no condicionadas ----- PBI
2006	6,9%	49,7%	48,5%	0,21%	0,18%	1,31%	0,04%	0,32%
2007	6,4%	53,3%	52,7%	0,19%	0,17%	1,40%	0,05%	0,38%
2008	5,2%	43,8%	42,8%	0,22%	0,16%	1,37%	0,05%	0,39%
2009	5,9%	45,9%	45,0%	0,29%	0,18%	1,36%	0,05%	0,40%
2010	5,6%	42,0%	40,7%	0,25%	0,17%	1,27%	0,05%	0,40%
2011	7,1%	42,5%	40,2%	0,29%	0,21%	1,24%	0,07%	0,40%
2012	27,0%	60,0%	48,2%	1,10%	0,82%	1,81%	0,26%	0,57%
2013	39,7%	71,6%	57,3%	1,71%	1,18%	2,13%	0,38%	0,68%
2014	45,0%	77,9%	65,2%	1,94%	1,31%	2,26%	0,43%	0,74%
2015	41,5%	74,5%	61,2%	1,85%	1,27%	2,27%	0,43%	0,78%
2016	42,1%	76,3%	64,8%		1,24%	2,25%		

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos, Dipres, Banco Central y SII.

El agregado de Ingresos Propios y definidos por Ley junto con las transferencias no condicionadas como proporción del total de recursos disponibles para gasto, aumenta en este período de 49,7% a 76,3%. Vale decir si en 2006 los GORE disponían de la capacidad de decidir con mayor autonomía solo sobre poco menos de la mitad del total de los recursos que percibían; a 2016 podríamos afirmar que este rango se amplía hasta más de tres cuartas partes.

Las transferencias no condicionadas, asimiladas en este análisis al Fondo Nacional de Desarrollo Regional de libre disponibilidad, incrementan su participación en el total de transferencias desde 48,5% en 2006 a 64,8% en el presupuesto aprobado para 2016, lo que permite apreciar que junto con aumentar en su cuantía, las transferencias a los GORE han experimentado una trayectoria y cambio de signo de condicionadas a mayoritariamente no condicionadas. Como veremos más adelante estos valores son consistentes con la hipótesis de un trasvase de recursos desde su aplicación como Provisiones, vale decir como transferencias de uso condicionado, hacia el FNDR de libre disponibilidad.

No obstante la mayor disponibilidad de recursos propios y no condicionados por parte de los GORE, estos distan de ser significativos como proporción del Presupuesto del Sector Público. Los recursos propios que como analizaremos con mayor detalle, tienen su origen básicamente en la participación del GORE en la recaudación por tributos y patentes sobre bienes y actividades de clara identificación regional, representaron en 2005 el 0,21% del total de los Ingresos Tributarios del Fisco, proporción que en el año fiscal 2015 ascendió hasta el 1.85% de la recaudación total.

Como proporción del volumen total de recursos que se distribuyen mediante la Ley de Presupuestos esta participación sigue la misma trayectoria con valores menores, ascendiendo desde 0,18% del total del Gasto del presupuesto del Sector Público en 2006 hasta 1,24% en el aprobado para su ejecución en 2016. Otro tanto ocurre con el agregado de recursos propios y transferencias no condicionadas como proporción del Presupuesto del Sector Público que incrementa su participación desde 1,31% en 2006 hasta 2,25% en el de 2016.

La referencia cuantitativa a la proporción de los recursos propios (Ingresos Propios y definidos por Ley) sobre el Producto Interno Bruto junto con arrojar resultados no significativos sirve para reflejar un quiebre en la trayectoria en el año presupuestario 2012 coincidente con el incremento significativo en la disponibilidad de Ingresos propios por parte de los Gobiernos Regionales que se verifica ese año. Similar tendencia aunque más moderada se aprecia en la trayectoria del agregado de Ingresos propios y transferencias no condicionadas como proporción del PIB.

A modo de resumen y tal como se aprecia en la Tabla N° 9, el período 2006 a 2016 se caracteriza por una tendencia al mejoramiento en los indicadores de autonomía en la administración de recursos. En 2015, al igual que en los presupuestos de 2008 y 2010, se evidencia retroceso respecto del año que le antecede. No obstante, el presupuesto aprobado para 2016 revierte este tipo de comportamiento lo que amerita un análisis más en detalle de los componentes de ingresos de los GORE de acuerdo a la menor o mayor autonomía asociada en su aplicación.

Tabla N° 9 Indicadores de Descentralización Fiscal 2006 - 2016

INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COEFICIENTE DE EQUILIBRIO VERTICAL	0,409	0,415	0,386	0,394	0,383	0,392	0,535	0,627	0,670	0,644	0,651
Recursos propios / Gasto Total GORE	0,069	0,064	0,052	0,059	0,056	0,071	0,270	0,397	0,450	0,415	0,421
Recursos propios + transferencia no condicionadas / Gasto Total GORE	0,497	0,533	0,438	0,459	0,420	0,425	0,600	0,716	0,779	0,745	0,763
Transferencias no condicionadas / Transferencias totales	0,485	0,527	0,428	0,450	0,407	0,402	0,482	0,573	0,652	0,612	0,648
Recursos propios / Total Ingresos Tributarios	0,002	0,002	0,002	0,003	0,002	0,003	0,011	0,017	0,019	0,019	No Disponible
Recursos propios / Presupuesto del Sector Público	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,008	0,012	0,013	0,013	0,012
Recursos propios + transferencia no condicionadas / Presupuesto del Sector Público	0,013	0,014	0,014	0,014	0,013	0,012	0,018	0,021	0,023	0,023	0,023
Recursos propios / pbi	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001	0,003	0,004	0,004	0,004	No Disponible
Recursos propios + transferencias no condicionadas / pbi	0,003	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004	0,006	0,007	0,007	0,008	No Disponible

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos, Dipres, Banco Central y Sii.

## INGRESOS PROPIOS Y DEFINIDOS POR LEY

En la Ley de Presupuestos se contabilizan como Ingresos Propios y definidos por Ley aquellos que le son asignados a los Gobiernos Regionales derivados de la recaudación generada por un tributo, patente, tasa, derecho o compensación establecida por una determinada Ley<sup>27</sup>. En estos casos, los órganos que intervienen en el nivel central operan como instancias responsables de la recaudación y transferencia de parte de estos al nivel subnacional con arreglo a criterios de distribución interregional o regional local, establecidos en la respectiva ley, sin tener atribuciones para influir en el monto transferido o el destino de su aplicación.

Si bien en términos estrictos no existe total autonomía para su aplicación<sup>28</sup>, los Ingresos propios y definidos por Ley son los que proporcionan mayor grado de libertad para su ejecución por parte de los Gobiernos Regionales pudiendo asimilarse su impacto en las finanzas regionales a los planteados por los desarrollos teóricos de la elección pública local y en la teoría normativa de las transferencias intergubernamentales (Aghón. 1993; Trujillo, 2008).

De acuerdo al modelo de elección pública desarrollado por Buchanan y otros autores, las autoridades subnacionales al disponer en forma autónoma la utilización de ingresos propios están en mejores condiciones, que el nivel central, de vincular los beneficios que se reciben de una determinada oferta de servicios públicos, en función de la estructura de preferencias de la comunidad, y el costo de proveerlos, garantizando así mayor eficiencia pública y mayores niveles de bienestar<sup>29</sup>.

Desde la teoría normativa de las transferencias intergubernamentales (Trujillo, 2008) se puede considerar el efecto de este tipo de recursos como una transferencia de ingreso desde el nivel central al subnacional, lo que produce el desplazamiento de la restricción presupuestaria de la comunidad para potencialmente alcanzar nuevas combinaciones óptimas en su asignación de recursos entre distintos tipos de bienes públicos<sup>30</sup>.

- 27.- Estos existen en virtud del numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR) que establece la posibilidad de generar tributos regionales como una excepción dentro de la estructura tributaria nacional, aplicable solo sobre "bienes y actividades de clara identificación regional".
- 28.- Por norma constitucional los ingresos propios y definidos por ley están acotados a la ejecución de "obras de desarrollo". Vale decir no financian gastos en personal o bienes y servicios de consumo salvo que estos sean inherentes e indispensables para la ejecución de una obra. Ver Dictamen de Contraloría General de la República N° 12.872.
- 29.- El modelo se sustenta en mecanismos de ajuste de equilibrio como el de "votar con los pies". Si la oferta de servicios no coincide con las preferencias locales, o si sus costos de los servicios superan los de las jurisdicciones vecinas, los individuos se pueden mudar. Las comunidades que suministran la oferta que la gente quiere y los suministran eficientemente atraen a nuevos habitantes en desmedro de las que no lo consiguen. Ver referencias a la hipótesis de Tiebout en Stiglitz (2000) y a Campbell (1993), citados en Trujillo (2008).
- 30.- Complementa estas apreciaciones el Teorema de la Descentralización de Oates al plantear que "Para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes<sup>8</sup> a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones (Oates, 1972: 59)". (citado en Díaz, 2002: 396).

Como se aprecia en la Tabla N° 10, en la práctica, durante el período en estudio los Gobiernos Regionales han percibido Ingresos Propios y definidos por Ley bajo diversos marcos normativos involucrando distintos tipos de instrumentos generadores de ingresos públicos, criterios de distribución vertical y horizontal y usos o destinos permitidos para su aplicación.

Estas transferencias tienen su origen en la norma constitucional que posibilita al Fisco generar tributos regionales como una excepción dentro de la estructura fiscal nacional, aplicado solo sobre bienes y actividades de clara identificación regional<sup>31</sup>. No obstante, en términos estrictos estas provienen no solo de la recaudación de un impuesto, sino también del cobro de patentes; de los ingresos generados por la cesión de derechos o de Fondos creados por Ley. Corresponden a impuestos los recursos transferidos en virtud de la Ley 19.995 que grava a los ingresos que obtienen las sociedades operadores de casinos de juegos. A patentes que habilitan a los particulares para el ejercicio de determinadas actividades en el territorio, las que se derivan del pago de las de amparo de las concesiones mineras y de energía geotérmica, las que afectan a los titulares de concesiones de acuicultura y las que se deben pagar por la no utilización de los derechos de agua.

Se agregan a estas transferencias las que provienen de ingresos generados por la cesión de derechos entregados por el Fisco, como ocurre con la concesión de la Zona Franca de Punta Arenas; o de la explotación de yacimientos productores de gas y petróleo en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena que conforman el Fondo de Desarrollo de Magallanes; o las que les son transferidos a los GORE por concepto de Ingresos por Venta de Bienes Fiscales ubicados en la región.

Y por último corresponde a esta categoría de Ingresos Propios y definidos por Ley los recursos que se transfieren a los GORE en virtud de la aplicación del Fondo de Inversión Regional (FIR) que surgió asociado al cobro del impuesto a la minería, así como del Fondo de Apoyo Regional (FAR) que se distribuye entre las regiones con un volumen de recursos equivalente a los destinados al transporte en la provincia de Santiago, Puente Alto y San Bernardo.

---

31.- Numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Tabla N° 10 Ingresos Propios de los GORE 2006 - 2016 (En miles de pesos de 2015)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL</b>											
<b>PROVENIENTES DE INGRESOS PROPIOS Y DESTINADOS POR LEY</b>											
Ley N° 19.143, Patentes Mineras	11.974.637	12.133.740	11.767.355	12.476.552	14.747.537	14.860.817	21.876.236	26.832.795	28.681.134	27.773.072	27.296.899
Ley N° 19.995, Casinos de Juegos	0	0	0	403.229	3.719.297	9.721.042	19.329.581	24.851.588	28.479.042	16.884.830	25.213.534
Ley N° 19.657, Patentes Geotérmicas	0	0	0	26.429	25.017	58.192	107.321	94.566	97.119	0	190.233
Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas	0	0	0	0	0	5.949.463	8.335.092	14.057.961	21.703.970	23.244.955	21.042.638
Ley N° 18.892, Patentes de Acuicultura	0	0	0	0	0	0	1.264.147	6.893.127	2.107.216	2.051.937	2.163.425
Fondo de Inversión y Reconversión Regional	0	0	0	0	0	0	36.155.200	52.923.520	57.367.800	60.781.500	32.748.900
Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	209.225.739
Ley N° 19.275, Fondo de Desarrollo de Magallanes	9.279.270	6.181.434	5.702.993	3.777.031	4.645.806	4.186.537	6.326.674	9.060.141	8.666.838	18.408.633	6.589.951
Concesión Zona Franca de Punta Arenas	0	0	0	0	0	949.720	939.515	1.057.402	1.314.112	1.584.073	1.455.009
Subsecretaría de Bienes Nacionales	1.908.236	2.299.130	2.229.708	2.079.975	2.158.793	2.175.375	2.152.005	7.148.334	12.890.826	12.552.662	12.540.578
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programa de Convergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32.349.950	44.062.790
Subsecretaría de Redes Asistenciales	3.125.806	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicio de Gobierno Interior	11.615.351	19.751.473	18.125.642	21.519.111	18.607.492	31.261.807	38.375.612	38.663.679	32.602.519	10.604.457	0
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	0	0	0	0	0	0	146.692.164	207.967.218	258.931.837	243.583.196	72.206.766

Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, Incluye solo Transferencias para Gastos de Capital (Subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

Todas estas fuentes comparten la particularidad de que el monto total a ser transferido a los Gobiernos Regionales no se determina en el marco del proceso de formulación presupuestaria, por lo cual, el nivel central actúa como agente recaudador y encargado de transferir en la Ley de presupuesto el monto que resulta de la aplicación de lo que establece la Ley<sup>32</sup>.

La autonomía que disponen los GORE para la aplicación de estos recursos está acotada por el marco constitucional antes mencionado que señala que estos deben ser utilizados solo para "obras de desarrollo"<sup>33</sup> o a "Proyectos de Fomento y Desarrollo de la Región" en el caso de los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo de Magallanes.

Caso particular es la aplicación de los recursos del Fondo de Apoyo Regional cuyos recursos son re-centralizados mediante la aplicación por parte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de un conjunto de criterios para la priorización de las iniciativas presentadas por los Gobiernos Regionales para ser financiados, siendo destacable que a partir de 2016 estos recursos en lugar de transferirse desde el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones son asignados en la Ley de Presupuestos directamente por el Tesoro Público a los Gobiernos Regionales como Ingresos Propios o definidos por Ley.

La Ley de Presupuesto incluye también en esta categoría cuentas que pudiéramos considerar de transferencia o de tránsito como son las del Servicio de Gobierno Interior y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que son aplicadas en la Ley de Presupuesto para transferir recursos condicionados ingresándolos directamente en el programa de inversión de los GORE como transferencia para gastos de capital.

32.- Parte sustantiva de los recursos generados por la recaudación de estos son asignados a los GORE bajo el Subtítulo N° 13 de Transferencias para Gastos de Capital, definidas en el Clasificador Presupuestario del Sector Público (CPSP) como aquellas que "corresponden a donaciones u otras transferencias, no sujetas a la contraprestación de bienes y/o servicios, y que involucran la adquisición de activos por parte del beneficiario". Otra proporción menor es transferida como bajo el Subtítulo 9 de Aporte Fiscal Libre el que de acuerdo al clasificador presupuestario corresponde a un "aporte complementario que entrega el Estado a través de la Ley de Presupuestos destinado a financiamiento de gastos de los organismos públicos".

33.- La amplitud de este concepto ha sido precisada por un dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) refiriéndose a los provenientes de la Ley 19.143 (de Patentes Mineras) al establecer que la expresión obras de desarrollo "comprende no sólo las obras materiales, sino también los servicios y acciones de los municipios, dentro del ámbito de su competencia, en favor de los habitantes de la comuna", precisando que tales obras "deben satisfacer de modo directo e inmediato una necesidad de la población local". (...) En particular señala que con cargo a estos recursos es posible que "se paguen las remuneraciones de las personas que eventualmente se contraten para los efectos de la realización de las respectivas obras de desarrollo local, ya sea que éstas sean ejecutadas con personal municipal, en la medida que no se dejen de cumplir las funciones permanentes a que el mismo se destina, o con terceros contratados al efecto" DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA N° 12872 de fecha: 20-02-2014. Consulta en línea, a la base de Jurisprudencia de la Contraloría General de la República. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30510> el 09 de junio de 2016.

Como ha sido señalado, en el período 2006 - 2016 los Ingresos Propios y definidos por Ley crecieron 1.253% en términos reales pasando de representar el 6,9% del total de los Ingresos transferidos a los GORE en 2006 el 42,1% en el presupuesto aprobado para su ejecución en 2016. Si se descuenta en la estimación de esta participación la transferencia de recursos para gastos de operación (Programa 01) esta proporción sube al 44,3% de los recursos que disponen los GORE para el desempeño de sus funciones asociadas fundamentalmente a la Inversión en la Región. Ver Tabla N° 11.

El año 2012 registra un incremento muy significativo (del orden del 304% real) que se explica fundamentalmente por el traspaso de recursos del Fondo de Apoyo Regional utilizando la cuenta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, así como el inicio de las transferencias provenientes del Fondo de Inversión y Reversión Regional creado en el marco de la modificación de la tributación que afecta a la actividad minera.

**Tabla N° 11 Evolución de los Ingresos Propios de los GORE 2006 - 2016**

AÑO	Ingresos Propios y Destinados por Ley en m\$ de 2015	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total Programa 02 y 03 de los GORES en %	Participación en el Total de Ingresos de los GORE en %
2006	38.601.530	-10,6%		7,3%	6,9%
2007	41.070.098	6,4%	6,4%	6,7%	6,4%
2008	43.270.256	5,4%	12,1%	5,5%	5,2%
2009	48.130.927	11,2%	24,7%	6,2%	5,9%
2010	52.048.594	8,1%	34,8%	5,9%	5,6%
2011	69.859.425	34,2%	81,0%	7,5%	7,1%
2012	282.240.123	304,0%	631,2%	28,3%	27,0%
2013	431.115.575	52,7%	1016,8%	41,6%	39,7%
2014	494.365.714	14,7%	1180,7%	47,2%	45,0%
2015	512.062.385	3,6%	1226,5%	43,5%	41,5%
2016	522.384.553	2,0%	1253,3%	44,3%	42,1%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuestos, Dipres.

Otro de los factores que podría estar explicando este cambio en la tendencia es el criterio de presentación de recursos transferidos que dejaron de ser contabilizados como provisiones del FNDR, tal es el caso de los ingresos provenientes de la recaudación de patentes mineras, del cobro de patentes por el no uso de derechos de aguas, del impuesto cobrado por la Ley de Casinos, así como los recursos del Fondo de Apoyo Regional priorizados para su aplicación por los Gobiernos Regionales.

Desde el período 2014 en adelante, la tendencia al crecimiento en los Ingresos Propios se ha ido moderando coincidiendo con una menor transferencia por concepto de patentes mineras, acuícolas y geotérmicas, así como por una importante reducción (en 40% en 2015) en la transferencia de recursos provenientes de la Ley de Casinos.

Estos menores recursos son compensados en el presupuesto de 2016 por la recuperación de los Ingresos provenientes del impuesto a los Casinos, patentes por explotaciones de geotermia, el mayor volumen de recursos provenientes del Fondo de Apoyo Regional y por la transferencia directa de recursos en el presupuesto de los GORE para la ejecución del programa de convergencia.

Tabla N°12 Variación anual de los Ingresos Propios y destinados por Ley

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL PROVENIENTES DE INGRESOS PROPIOS Y DESTINADOS POR LEY</b>										
Ley N° 19.143, Patentes Mineras	1,33%	-3,02%	6,03%	18,20%	0,77%	47,21%	22,66%	6,89%	-3,17%	-1,71%
Ley N°19.995, Casinos de Juegos				822,38%	161,37%	98,84%	28,57%	14,60%	-40,71%	49,33%
Ley N° 19.657, Patentes Geotérmicas				-5,34%	132,61%	84,43%	-11,88%	2,70%	-100,00%	100,0%
Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas						40,10%	68,66%	54,39%	7,10%	-9,47%
Ley N°18.892, Patentes de Acuicultura							445,28%	-69,43%	-2,62%	5,43%
Fondo de Inversión y Reversión Regional							46,38%	8,40%	5,95%	-46,12%
Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)										100,0%
Ley N° 19.275, Fondo de Desarrollo de Magallanes	-33,38%	-7,74%	-33,77%	23,00%	-9,89%	51,12%	43,21%	-4,34%	112,40%	-64,20%
Concesión Zona Franca de Punta Arenas						-1,07%	12,55%	24,28%	20,54%	-8,15%
Subsecretaría de Bienes Nacionales	20,48%	-3,02%	-6,72%	3,79%	0,77%	-1,07%	232,17%	80,33%	-2,62%	-0,10%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programa de Convergencia										36,21%
Subsecretaría de Redes Asistenciales	-100,00%									
Servicio de Gobierno Interior	70,05%	-8,23%	18,72%	-13,53%	68,01%	22,76%	0,75%	-15,68%	-67,47%	-100,00%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo							41,77%	24,51%	-5,93%	-70,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, Incluye solo Transferencias para gastos de Capital (Subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

La Tabla N° 12 permite apreciar como entre 2006 y 2016 se verifica una tendencia al incremento y diversificación de las fuentes de Ingresos propios, las que aumentan de cinco a doce en este período.

No obstante desde el punto de vista de su composición, podemos advertir en la Tabla N° 13 la concentración del mayor volumen de recursos en pocas fuentes, precisamente las de menor autonomía relativa, como son las transferencias del Servicio de Gobierno Interior que en el período 2006 - 2011 concentraron entre el 30% y el 53% del total de Ingresos Propios; los de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo cuya participación en la composición del total de ingresos propios en el cuatrienio 2012 - 2015 varió entre 52% y 57% y en el Fondo de Apoyo Regional que en 2016 concentra el 46% del total de recursos transferidos a los GORE como Ingreso Propio y destinado por Ley.

Tabla N°13 Composición de los Ingresos Propios y destinados por Ley

TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL PROVENIENTES DE INGRESOS PROPIOS Y DESTINADOS POR LEY	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ley N° 19.143, Patentes Mineras	31,59%	30,06%	31,11%	30,97%	33,59%	21,49%	7,77%	6,89%	6,33%	6,17%	6,00%
Ley N°19.995, Casinos de Juegos				1,00%	8,47%	14,06%	6,87%	6,38%	6,29%	3,75%	5,54%
Ley N° 19.657, Patentes Geotérmicas				0,07%	0,06%	0,08%	0,04%	0,02%	0,02%		0,04%
Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas						8,60%	2,96%	3,61%	4,79%	5,17%	4,63%
Ley N°18.892, Patentes de Acuicultura							0,45%	1,77%	0,47%	0,46%	0,48%
Fondo de Inversión y Reversión Regional							12,84%	13,59%	12,67%	13,51%	7,20%
Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)											46,01%
Ley N° 19.275, Fondo de Desarrollo de Magallanes	24,48%	15,31%	15,08%	9,38%	10,58%	6,05%	2,25%	2,33%	1,91%	4,09%	1,45%
Concesión Zona Franca de Punta Arenas						1,37%	0,33%	0,27%	0,29%	0,35%	0,32%
Subsecretaría de Bienes Nacionales	5,03%	5,70%	5,89%	5,16%	4,92%	3,15%	0,76%	1,84%	2,85%	2,79%	2,76%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programa de Convergencia										7,19%	9,69%
Subsecretaría de Redes Asistenciales	8,25%										
Servicio de Gobierno Interior	30,64%	48,93%	47,92%	53,42%	42,38%	45,20%	13,63%	9,93%	7,20%	2,36%	
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo							52,10%	53,39%	57,18%	54,15%	15,88%

Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto, Incluye solo Transferencias para Gastos de Capital (Subtítulo 13 de Presupuesto de los GORE).

Tabla N° 14 Ingresos Propios y Destinados por Ley percibidos por los Gobiernos Regionales

INGRESOS PROPIOS Y DESTINADOS POR LEY	Tipo de fuente u origen de los ingresos	Marco legal	Monto que se transfiere al nivel subnacional	Criterio de asignación vertical nacional regional: determina el monto que se distribuye a los GORE	Criterio de asignación horizontal: determina la distribución interregional	Restricciones a su aplicación
Patentes Mineras	Patente de amparo	Ley N° 19.143, ESTABLECE DISTRIBUCION DE INGRESOS PROVENIENTES DE LAS PATENTES DE AMPARO DE CONCESIONES MINERAS, A QUE SE REFIEREN LOS PARRAFOS 1° y 2° DEL TITULO X DEL CODIGO DE MINERIA (Ley 18.248 Promulgado en 1983).	El que resulte del pago de una patente anual cuyo monto será equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea completa de concesión, si es de explotación; y a un quincuagésimo de dicha unidad por la misma extensión, si es de exploración. los titulares de pertenencias constituidas sobre sustancias existentes en salares; pagarán una patente anual cuyo monto será equivalente a un trigésimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea completa; los pequeños mineros y los mineros artesanales pagarán una patente anual de un diezmilésimo de unidad tributaria mensual por hectárea completa.	Se distribuye a Gobiernos Regionales el 50% del cobro y el 50% a Municipalidades.	La parte regional se incorpora a la cuota del FNDR de la Región donde tenga su oficio el Conservador de Minas en cuyos registros estén inscritas el acta de mensura o la sentencia constitutiva de las concesiones mineras que den origen a las patentes respectivas.	Obras de Desarrollo.
Casinos de Juegos	Impuesto	Ley N° 19.995, ESTABLECE LAS BASES GENERALES PARA LA AUTORIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE CASINOS DE JUEGO.	El que resulte de la recaudación de un impuesto con tasa del 20%, sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego previa deducción del importe por impuesto al valor agregado y el monto destinado a solucionar los pagos provisionales obligatorios, establecidos en la letra a) del artículo 84 del decreto ley N° 824, de 1974, Ley sobre Impuesto a la Renta.	el 50% de la recaudación de este tributo se distribuye a Gobiernos Regionales y el 50% a Municipalidades.	los recursos que se recaudan por aplicación de este impuesto se distribuyen en proporciones iguales entre la municipalidad y el gobierno regional correspondiente a la región en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego.	Obras de Desarrollo.

Patentes Geotérmicas	Patente de amparo (1)	Ley N° 19.657, SOBRE CONCESIONES DE ENERGIA GEOTERMICA.	El que resulte del pago de una patente anual, a beneficio fiscal equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por cada hectarea completa de extensión territorial comprendida por la concesión.	el 70% del cobro se distribuye a Gobiernos Regionales y el 30% a Municipalidades.	La parte regional se incorpora a la cuota del FNDR de la Región en cuyos territorios esté situada la concesión.	Obras de Desarrollo.
Código de Aguas	Patente por no utilización de los derechos de aprovechamiento y recaudación por remates de estos derechos	Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, CODIGO DE AGUAS.	El que resulte de la aplicación de la patente por no utilización de los derechos de aprovechamiento que El Código de Aguas establece en su art 129 bis 4 y cuyo cobro es diferenciado según la región donde se encuentren los puntos de captación y progresivo según en cuanto superen o no los primeros cinco años respecto de los cuales el titular de la patente no haya construido las obras de captación de aguas y para su restitución, para estos efectos aplica formulas expresadas en términos de unidades tributarias mensuales según el caudal medio no utilizado expresado en metros cúbicos por segundo, y el factor H, de desnivel entre los puntos de captación y de restitución expresado en metros.	Una cantidad igual al 65% del producto neto de las patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y de lo recaudado en los remates de estos últimos, se distribuye entre las regiones y un 10% a las municipalidades.	La proporción que corresponderá a cada Región se determinará como el cociente entre el monto recaudado por patentes y remates correspondiente a la Región en donde tenga su oficio el Conservador de Bienes Raíces en cuyo Registro se encuentren inscritos los derechos de aprovechamiento y el monto total recaudado por estos conceptos en todas las Regiones del país.	Obras de Desarrollo.
Patentes de Acuicultura	Patente	Ley N° 18.892, LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA.	El que resulte del pago de una patente anual por parte de los titulares de concesiones y autorizaciones de acuicultura, correspondiente a dos unidades tributarias mensuales por hectarea, salvo en el caso de concesiones o autorizaciones de acuicultura cuyo proyecto técnico considere peces exóticos, las que pagarán 20 unidades tributarias mensuales por hectarea.	Se distribuye a Gobiernos Regionales el 50% del cobro del producto de la patente que sea pagada por los titulares de concesiones y 10 UTM por hectarea de las que corresponda pagar a cada uno de los titulares de concesiones de acuicultura cuyo proyecto técnico considere peces exóticos, y el otro 50% a Municipalidades.	La parte regional se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que anualmente se le asigne, en el Presupuesto Nacional, a la región correspondiente a la concesión o autorización de acuicultura.	Obras de Desarrollo.



<p>Fondo de Inversión y Reconversión Regional</p>	<p>Fondo</p>	<p>Ley 20.469 INTRODUCE MODIFICACIONES A LA TRIBUTACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA Decreto N° 746 APRUEBA REGLAMENTO QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN, CONDICIONES, DESTINO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE INVERSIÓN Y RECONVERSIÓN REGIONAL..</p>	<p>Cien millones de dólares anuales o su equivalente en moneda nacional para los períodos 2012, 2013 y 2014, que el Tesoro Público aportara al Fondo de Inversión y Reconversión Regional, a partir del año 2015 este fondo será suplementado por los recursos que para estos efectos destine al Ley de Presupuestos.</p>	<p>Un tercio del total de los recursos comprometidos para cada año deberán ser asignados a las regiones mineras, considerando por tales a aquellas cuyo indicador de importancia de la actividad minera sea superior a 2,5%. Dicho indicador equivale al cociente entre el producto interno bruto minero regional, incluyendo la minería del petróleo y gas natural, y el producto interno bruto regional. Los dos tercios restantes serán distribuidos, entre la totalidad de las regiones del país.</p>	<p>Los recursos del Fondo se distribuyen, de acuerdo a los porcentajes que resulten de aplicar lo establecido en el artículo 76 del DFL N° 1/Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional homologándolo a la distribución interregional del FNDR.</p>	<p>Obras de desarrollo.</p>
<p>Fondo de Apoyo Regional (FAR)</p>	<p>Fondo de Compensación</p>	<p>Ley N° 20.378 -CREA UN SUBSIDIO NACIONAL PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS Decreto 146 APRUEBA REGLAMENTO DEL FONDO DE APOYO REGIONAL.</p>	<p>Un monto equivalente al que se considere en la Ley de Presupuestos de cada año (entre los años 2012 y 2022) para la aplicación del aporte especial y del aporte especial adicional contemplado en esta Ley N° 20.378, para las necesidades de transporte de la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto (Transantiago).</p>	<p>Los montos de los recursos del Fondo correspondientes al conjunto de iniciativas sectoriales y al conjunto de iniciativas de los Gobiernos Regionales serán distribuidos entre los proyectos señalados en los artículos precedentes conforme los siguientes criterios: i. Impacto en el transporte público mayor. ii. Impacto en el transporte general. iii. Otros criterios fundados en la relevancia del proyecto para la región o las regiones y/o el desarrollo de éstas.</p>	<p>el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministro del Interior y Seguridad Pública informarán al Ministerio de Hacienda los proyectos determinados a fin de que se considere el financiamiento, para la ejecución de las iniciativas sectoriales y las de los Gobiernos Regionales. A partir del 2016 estos recursos son asignados directamente por el Tesoro Público a los Gobiernos Regionales como Ingresos propios o definidos por Ley.</p>	<p>Grandes proyectos de desarrollo, de infraestructura general, transporte público, modernización y otros.</p>

Fondo de Desarrollo de Magallanes	Fondo de Desarrollo	Ley N° 19.275 DESTINA RECURSOS QUE INDICA PARA EL FONDO DE DESARROLLO DE LA REGION DE MAGALLANES Y DE LA ANTARTICA CHILENA.	Los que resulten de: (i) la recaudación que el Estado obtenga por concepto del derecho de explotación cobrado a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) por yacimientos productores de gas y/o petróleo en la Región de Magallanes y de la Antártida Chilena (ii) los ingresos que el Estado perciba o retenga, descontados los impuestos, como resultado de la diferencia entre el valor de la producción de gas y/o petróleo y la retribución que paga a los contratistas conforme a cada contrato especial de operación celebrado para la explotación o beneficio de yacimientos en la Región de Magallanes y de la Antártida Chilena.	Se transfiere al GORE el 100% de la recaudación obtenida por el cobro de los derechos de explotación a ENAP. En el caso de los ingresos a provenientes de contratos con privados para la explotación de yacimientos, el monto de los recursos a ser traspasados por el Estado al Fondo no podrá ser superior al 5% del valor total de la producción de gas y/o petróleo, descontado los impuestos, realizada por los correspondientes contratistas.	Al menos, un 25% de los recursos que genere anualmente esta ley, debe ser destinado por el Gobierno Regional a la provincia de Tierra del Fuego. Lo mismo rige para la provincia de Última Esperanza.	Proyectos de fomento y desarrollo de la Región.
Concesión Zona Franca de Punta Arenas	Derechos de concesión de Zona Franca	DFL 2 PRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N°341, DE 1977, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE ZONAS FRANCAS.	Los montos que pague la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas, en virtud de lo que disponga el contrato de concesión firmado con el Fisco.	El 100% de los montos que pague la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas.	Los montos que pague la concesionaria cederán en beneficio del Gobierno Regional de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena serán incorporados en la Ley de Presupuestos, Partida 05, Capítulo 72, Programa 02, Inversión Regional Región XII.	No están especificadas.
Subsecretaría de Bienes Nacionales	Ingresos por Venta de Bienes Fiscales	Artículo 19 de Ley 19.259 APRUEBA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO 1994.	El 65% del producto de la venta de bienes inmuebles fiscales que efectúe el Ministerio de Bienes Nacionales y de las cuotas que reciba por ventas efectuadas desde 1986, exceptuando las ventas a órganos y servicios públicos o a empresas del Estado.	El 65% del producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales se incorpora al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.	el total del monto incorporado al FNDR se transfiere a la región donde se encuentra ubicado el inmueble fiscal enajenado.	No están especificadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto y Marcos legales señalados [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl)

## FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR es un “programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”<sup>34</sup>.

Creado en 1975, la Constitución Política de la República establece que una proporción de la Inversión Pública, distinta de los Ingresos Propios, debe destinarse a su conformación. No obstante no existe norma que establezca cuál debe ser esta proporción, por lo que en la práctica su monto total es definido en el nivel central e informado a los Gobiernos Regionales en calidad de marco presupuestario, al inicio del proceso de formulación presupuestaria<sup>35</sup>.

Para efectos de su distribución inter regional se toma en consideración un algoritmo matemático que distribuye estos recursos teniendo en cuenta la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región.

La asignación de estos recursos, conocidos como FNDR de libre disponibilidad, está radicada en los Gobiernos Regionales correspondiéndole al Consejo Regional la facultad de resolver su aplicación a proposición del ejecutivo o Intendente Regional sobre la base de las Iniciativas de Inversión presentadas por municipalidades y/o servicios de la región respectiva.

La mayor discrecionalidad relativa asociada a la aplicación de estos recursos permite considerarlos un mecanismo de descentralización de la inversión pública acorde a los planteamientos teóricos asociados a las Transferencias No Condicionadas.

Trujillo (2008,462) siguiendo a Wiesner (1992, 56) y Oates (1977,93ss), destaca que este tipo de transferencias sirve para enfrentar la complejidad derivada de las diferencias de carácter económico, político, institucional y hasta demográfico entre las distintas jurisdicciones apreciando que contribuyen a corregir tanto el “desequilibrio fiscal vertical”, entre el nivel central y el subnacional derivado de que los recursos asignados legalmente a cada nivel no alcanzan a cubrir las responsabilidades de gasto, o los sobrepasan considerablemente; como el “desequilibrio horizontal” entre jurisdicciones que surge dado que presentan necesidades y capacidades distintas, por lo que no pueden proveer a sus habitantes el mismo estándar de cantidad y calidad de servicios sobre la base de niveles impositivos comparables.

De ahí que su aplicación contribuiría a promover eficiencia y equidad interjurisdiccional en el diseño central del sistema de transferencias. Desde el punto de vista de la eficiencia, los “aportes no condicionados” serían equivalentes a “transferencias de ingreso” que en virtud de su mayor discrecionalidad permiten tanto un incremento como una adecuación en la distribución del gasto entre distintos bienes públicos dependiendo de la elasticidad ingreso

34.- Artículo 74 de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR).

35.- Ver Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Banco Interamericano de Desarrollo. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Septiembre 2005.

que éstos tengan. Así no solo distintos territorios tienen una demanda diferenciada de bienes públicos sino que ante incrementos sucesivos en el nivel de ingresos de la jurisdicción, su canasta de bienes públicos varía y se adecua al cambio en las valoraciones o preferencias que la comunidad tiene sobre lo que es deseable o esperable como bien público.

Asimismo en términos de equidad horizontal, se justifican como transferencias de nivelación o igualación, que favorecen a las jurisdicciones más pobres y que presentan mayores carencias en los servicios sociales o bases tributarias más débiles, Así pues, los aportes no condicionados contribuyen a redistribuir el ingreso de las regiones ricas a las regiones pobres de un país.

Como se puede apreciar en la Tabla N° 15 los recursos asignados al FNDR han crecido sistemáticamente en el período 2006 -2016 acumulando en el decenio un incremento 78,9% real.

**Tabla N°15 Fondo Nacional de Desarrollo Regional Asignado 2006 - 2016.**

AÑO	FNDR (90%) en m\$ de 2015	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total Programa 02 y 03 de los GOREs en %	Participación en el Total de Ingresos de los GOREs en %
2006	237.713.733			44,9%	42,7%
2007	299.876.714	26,2%	26,2%	49,2%	46,9%
2008	318.362.218	6,2%	33,9%	40,4%	38,6%
2009	326.125.747	2,4%	37,2%	42,2%	40,0%
2010	338.484.195	3,8%	42,4%	38,3%	36,4%
2011	347.905.898	2,8%	46,4%	37,2%	35,4%
2012	344.168.095	-1,1%	44,8%	34,5%	32,9%
2013	346.751.602	0,8%	45,9%	33,4%	31,9%
2014	361.101.158	4,1%	51,9%	34,5%	32,9%
2015	406.927.040	12,7%	71,2%	34,6%	33,0%
2016	425.298.085	4,5%	78,9%	36,1%	34,2%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuesto, Dipres.

En la medida que en el período el FNDR ha crecido menos que otras fuentes de ingreso, su relevancia en el total de los recursos asignados a los GORE ha venido disminuyendo en alrededor de ocho puntos porcentuales. Esto se verifica tanto si lo contabilizamos en relación al total de ingresos que les son transferidos, vale decir incluyendo los transferidos para gastos de funcionamiento, en cuyo caso disminuye de 42,7% a 34,2%; como si solo contabilizamos la participación porcentual del FNDR en el conjunto de recursos que se les asignan para la ejecución de sus funciones referidas a la ejecución de la inversión pública<sup>36</sup> en cuyo caso desciende de 44,9% a 36,1%. Como hemos señalado tal pérdida de relevancia relativa se explica fundamentalmente por el mayor peso relativo de los Ingresos Propios y definidos por Ley junto con la menor relevancia de las transferencias condicionadas como son las Provisiones.

## PROVISIONES

Las Provisiones corresponden a una modalidad de transferencia intergubernamental de recursos del nivel central al regional que tiene la particularidad de condicionar su aplicación a determinados destinos, requisitos y/o localizaciones que limitan y orientan la toma de decisiones por parte de los Gobiernos Regionales<sup>37</sup>.

Desde la Teoría Económica del Federalismo Fiscal la justificación de este tipo de transferencias intergubernamentales se ubica normativamente en dos tipos de racionalidades<sup>38</sup>. Una en la presencia de beneficios inter o intra gubernamentales, en cuanto con estas transferencias el nivel gubernamental receptor internaliza en su decisión de provisión de bienes públicos el total de los beneficios sociales generados con independencia de la jurisdicción de los beneficiarios finales.

Cuando éstas corresponden al financiamiento de programas que afectan bienes o servicios considerados prioritarios. Se pretende así incrementar la disponibilidad de una categoría concreta de bien público limitando la autonomía de los gobiernos subnacionales por consideraciones distributivas, buscando garantizar un estándar mínimo de este a nivel nacional y con ello promover la equidad territorial y mitigar migraciones no deseadas entre regiones y localidades<sup>39</sup>.

36.- Denominados como Programa 02 y Programa 03 (para el caso del Fondo de Desarrollo de Magallanes para la región respectiva) en la ley de Presupuestos.

37.- Estos "requisitos" habitualmente están establecidos en la normativa que las crea y/o en la Ley de Presupuestos la que mediante glosas, asigna estos recursos a determinados ministerios y/o servicios para que estos a su vez los transfieran o ejecuten por intermedio de los Gobiernos Regionales. No obstante, a contar del 1º de mayo de cada año presupuestario la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, mediante oficio, puede autorizar a los Gobiernos Regionales que lo soliciten y que no dispongan de los proyectos correspondientes, para que destinen los recursos que obtengan de las provisiones consideradas en este, a tipologías de proyectos distintas a las indicadas en las glosas respectivas.

38.- Ver Franco Vargas (2012) y Trujillo Salazar, (2008).

39.- Ver Díaz (2002) y referencia a Piffano, 1998, 10-11; Inman y Rubinfeld, 1996 y 1997, Wiesner, 1992, 56; Oates, 1977, 93ss en Trujillo (2008).

Dentro de los aportes condicionados, se consideran también las transferencias con contrapartida, vale decir, aquellas cuya asignación está asociada al cumplimiento de metas o realización de aportes complementarios del nivel subnacional. En estos casos estas transferencias se justifican por la escasez de recursos actuando como un incentivo para un mayor esfuerzo fiscal y hacer más transparente la rendición de cuentas presupuestal horizontal y vertical<sup>40</sup>.

Complementariamente desde la perspectiva teórica neo-institucional, el sistema de normas, instrumentos, restricciones e incentivos, como el que rige la administración presupuestaria del sector público en general y condiciona la aplicación de las Provisiones en particular, cumpliría la función de delimitar el espacio político para que los gobiernos subnacionales actúen con una racionalidad restringida acorde o convergente con determinados principios objetivos o intereses nacionales superiores<sup>41</sup>.

En este marco, y en coherencia con el desarrollo teórico del modelo principal -agente (modelo de agencia), la autonomía acotada en la administración de las Provisiones se justifica en las ganancias en eficiencia asociables a su administración subnacional pero acorde a los objetivos propuestos por la institución nacional. El desafío de acuerdo a este enfoque sería entonces el diseño de programas que incorporen la combinación adecuada de incentivos y restricciones que permitan canalizar la iniciativa subnacional en la dirección definida desde el nivel central.<sup>42</sup>

---

40.- Ver Wiesner (1992) citado en Trujillo (2008, 464).

41.- Lo que aplicado a la asignación inter gubernamental de recursos públicos estaría en estrecha relación con los que justifican las funciones del gobierno central en materia de estabilización, distribución y asignación en una economía de mercado. Ver Referencia a Carrillo (2003) en Trujillo (2008).

42.- Ver referencia a Campbell, Tim (1993), en Trujillo (2008).

**Tabla N° 16 Provisiones asignadas a los GORE 2006 - 2016**

AÑO	Provisiones en m\$2015	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total Programa 02 y 03 de los GOREs en %	Participación en el Total de Ingresos de los GOREs en %
2006	252.820.494			47,8%	45,5%
2007	268.657.820	6,3%	6,3%	44,1%	42,0%
2008	425.785.979	58,5%	68,4%	54,1%	51,6%
2009	398.752.233	-6,3%	57,7%	51,6%	48,9%
2010	492.945.510	23,6%	95,0%	55,8%	53,0%
2011	517.089.174	4,9%	104,5%	55,3%	52,6%
2012	369.760.268	-28,5%	46,3%	37,1%	35,4%
2013	258.798.672	-30,0%	2,4%	25,0%	23,8%
2014	192.543.985	-25,6%	-23,8%	18,4%	17,5%
2015	257.479.782	33,7%	1,8%	21,9%	20,9%
2016	231.052.142	-10,3%	-8,6%	19,6%	18,6%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuesto, Dipres.

En la práctica como se ha señalado, las Provisiones han venido perdiendo relevancia como mecanismo de financiación de los Gobiernos Regionales en beneficio de otras fuentes de recursos con mayor autonomía.

Tal como se puede apreciar en la Tabla N° 16 la aplicación de este mecanismo de transferencia de recursos a los GORE experimenta desde 2006 un crecimiento sostenido hasta 2011 año en que llega a representar el 52,6% del total de los recursos transferidos a los Gobiernos Regionales, para de ahí en adelante caer en el presupuesto hasta llegar en 2016 a un nivel 8,6% real inferior al de 2006 reduciendo su relevancia hasta el 18,6% del total de Ingresos transferidos a los GORE.

Durante el período 2006 - 2016 la revisión de las leyes de presupuesto permite apreciar la existencia de 32 fuentes de Provisiones ocurriendo que en el período se extinguen 20 de estas. En consecuencia, en la Ley de Presupuesto del Sector Público para 2016 solo se registran 12 de estas fuentes<sup>43</sup>.

43.- Estas canalizaron recursos a los Gobiernos Regionales desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a través del subtítulo 33 asignación 03 transferencias de capital a otras entidades públicas.

La extinción de provisiones en el período se explica en parte por la transferencia de estos recursos a fuentes de Ingresos Propios o al FNDR, tal como ocurre con recursos correspondientes a Infraestructura Educativa, Fondo de Innovación para la Competitividad, Fondo Inversión y Reversión Regional, Provisiones de Patentes Mineras, Casinos de Juegos Fondo de Apoyo Regional, y de Turismo Chiloé Palena.

Otras provisiones se extinguieron por el cumplimiento de las metas, cobertura de brechas o atención de emergencias que justificaron su aplicación como es el caso de las que estuvieron asociadas a la Recuperación Infraestructura Local Zona Centro Sur, Rehabilitación y Conectividad Provincia de Palena y la de Reconstrucción de Infraestructura en Provincia de Tocopilla.

Tabla Nº 17 Provisiones transferidas a los GORE 2006 – 2016 (en miles de pesos de 2015)

Denominaciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prov. Infraestructura Rural	8.837.400	15.939.000	20.847.883	20.339.309	21.110.062	18.249.383	14.119.730	11.481.171	4.186.999	3.938.694	3.979.978
Prov. Fondo Nacional de Desarrollo Regional	26.412.638	33.319.636	35.373.579	36.236.193	37.609.355	38.656.212	38.240.901	38.527.957	40.122.350	45.214.115	47.255.342
Prov. Saneamiento Sanitario	0	49.280.732	28.453.576	41.562.257	36.922.797	32.909.195	33.291.529	24.309.753	5.285.547	6.721.873	11.090.690
Prov. Residuos Sólidos	0	13.243.544	25.367.046	31.104.301	28.610.990	14.415.381	12.204.341	23.448.598	6.074.362	5.375.040	6.840.284
Prov. Puesta en Valor del Patrimonio	0	0	10.861.808	11.531.182	11.968.153	11.579.122	15.900.417	20.656.152	8.097.332	10.789.714	8.089.255
Prov. de Apoyo a la Gestión Subnacional	0	0	3.841.686	6.610.313	5.674.355	4.341.575	6.657.274	5.212.020	2.438.086	5.033.802	3.804.117
Prov. Ley Nº 20.378 Artículo 5º	0	0	0	0	55.306.140	56.736.492	41.341.020	41.651.348	58.727.974	57.187.366	26.732.006
Prov. Energización	0	0	0	0	0	12.835.365	9.153.950	8.104.767	7.357.805	8.576.151	10.761.814
Prov. Incorporación Mayores Ingresos Propios	0	0	0	0	0	5.988.967	24.465.405	24.649.056	24.579.369	10.053.381	5.554.633
Prov. Regiones Extremas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89.652.213	89.565.926
Prov. Territorios Rezagados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.051.498	11.418.000
Prov. Recuperación Daños por Catástrofes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.885.935	5.960.097
Prov. Infraestructura Educativa	98.860.259	120.007.422	116.383.712	90.835.675	75.422.295	91.271.748	90.388.642	30.893.238	33.498.535	0	0
Prov. Fondo de Innovación para la Competitividad	0	0	26.355.416	30.589.335	35.038.023	37.400.895	36.635.843	1.832.956	1.831.421	0	0
Prov. Recuperación Infraestructura Local Zona Centro Sur	0	0	0	0	0	29.601.648	29.283.616	28.031.658	344.204	0	0
Prov. Fondo Inversión y Reconversión Regional	0	0	0	0	0	0	18.077.600	0	0	0	0
Rehabilitación y Conectividad Provincia de Palena	0	0	0	20.080.096	20.841.026	15.712.367	0	0	0	0	0

Reconstrucción de Infraestructura en Provincia de Tocopilla	0	0	0	0	10.169.712	10.555.091	3.342.006	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Patentes Mineras	3.571.677	3.717.958	4.898.531	4.779.033	4.960.134	7.637.422	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Ley Nº 20.378 Artículo Cuarto Transitorio	0	0	0	0	128.024.804	129.008.210	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Casinos de Juegos Ley Nº 19.995	0	0	0	0	5.124.313	4.196.342	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Patentes por Derechos de Agua No Utilizados	0	0	0	0	0	3.206.845	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Electrificación Rural	14.539.624	10.143.000	7.976.458	9.912.559	15.777.972	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Turismo Chiloe y Palena	5.155.150	4.058.414	2.715.452	1.271.214	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Aportes Reembolsables Artículo 11 Ley Nº 20.206	0	0	128.736.400	83.731.041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Aportes Reembolsables adicionales	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Compensación Inversión Sanitaria	30.345.638	11.369.845	944.431	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Artículo 10 Ley Nº 20.206	0	0	13.030.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Artículo 5º Transitorio Ley Nº 20.035	1.472.900	2.216.970	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Fortalecimiento Institucional	873.473	5.361.300	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Programa Mejoramiento de Barrios	56.860.136	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Residuos Sólidos Los Lagos	5.891.600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	252.820.494	268.657.820	425.785.979	398.752.233	492.945.510	517.089.174	369.760.268	258.798.672	192.543.985	257.479.782	231.052.142	0	0	0	0

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuesto, Dipres.

Se aprecia también situaciones en que ciertas provisiones fueron re-definidas como es el caso de la de Fortalecimiento Institucional antecesora de la actual Provisión de Apoyo a la Gestión Subnacional y la de Mejoramiento de Barrios que se administra por Subdere a nivel de municipios. Por último se aprecian provisiones que subsistieron mientras se justificaron como cuentas de ajuste, tal es el caso de la Provisión de Aportes Reembolsables y la de Aportes Reembolsables Adicionales.

Entre las provisiones actualmente en vigencia y tal como se aprecia en la Tabla N° 18 se aprecian distinto tipo de racionalidades que justifican su aplicación como Transferencia Condicionada.

En algunos casos sería el asegurar la provisión de bienes prioritarios o preferentes como es el caso de la de energización; en otros a asegurar una mayor provisión de bienes públicos en razón de las externalidades positivas que aportan a la sociedad y cuya oferta por el mercado resulta insuficiente desde la perspectiva social, como es el caso de las de infraestructura rural o la de residuos sólidos. En otros casos se trata de transferencias de orden compensatorio en beneficio de localidades con mayor vulnerabilidad social, entre estas podríamos incluir las de territorios rezagados, regiones extremas, la del Fondo de Apoyo Regional, o las que se desprenden de la aplicación de la provisión de emergencia del FNDR.

Cabe destacar también, las provisiones que por las características de su aplicación pueden ser consideradas como de estímulo dado que contemplan el financiamiento compartido con el nivel local, como es el caso de la provisión de eficiencia del FNDR y la de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial; así como también las que por la amplitud de usos posibles en su aplicación se aproximan a las transferencias de bloque: tal es el caso de la provisión de Apoyo a la Gestión Subnacional y la de Regularización de Mayores Ingresos propios.

En consistencia con su clasificación como Transferencias Condicionadas las condiciones de aplicación de estas provisiones se determina a nivel nacional las que por lo general son establecidas en el marco normativo que les da origen (ver Cuadro 3-16) y su monto definido en el contexto del calendario de elaboración de la Ley de Presupuesto.

**Tabla N° 18 Características de las Provisiones Vigentes en el Presupuesto 2016**

Provisión	Tipo de transferencia	Marco Legal	Finalidad	Criterio de distribución vertical Determina el monto a distribuir a regiones	Criterio de distribución horizontal Determinan distribución interrregional
Emergencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Categorías para provisión de bienes preferentes (categorical grant)	Artículo 77 de la LOCGAR.	Atender situaciones de emergencia que se presentan en las distintas regiones del país.	Corresponde a un 5% del Monto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Hasta el 50% de estos recursos se pueden traspasar al presupuesto de la Subsecretaría del Interior para atender situaciones de emergencia.	Distribución se materializa a través de proyectos presentados por los gobiernos regionales y aprobados por la SUBDERE.
Eficiencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional	De estímulo (matching grants)	Artículo 77 de la LOCGAR.	Incentivar la optimización del uso de los recursos, manteniendo niveles de regularidad en el proceso de ejecución presupuestaria y en la generación de carteras de proyectos elegibles para el financiamiento de iniciativas de inversión.	Corresponde a un 5% del Monto del Fondo nacional de Desarrollo Regional.	Distribución en base a indicadores que miden el mejoramiento de la educación y salud regionales, y los montos de las carteras de proyectos elegibles para ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
Infraestructura Rural	Categorías para resolver externalidades (categorical grant)	Resolución Exenta N°3,092 de 2012 de Subdere.	Posibilitar el acceso a inversiones en infraestructura a comunidades rurales pobres, vinculando inversión y desarrollo económico, integrados en un Plan Marco de Desarrollo Territorial.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales. Además, estos recursos se podrán destinar a las líneas de acción estipuladas en el Decreto Supremo N°829 de 1998, y sus modificaciones, del Ministerio del Interior, Reglamento del Programa Mejoramiento de Barrios.	Los recursos se distribuyen a proposición de Subdere visada por la Dirección de Presupuestos considerando los acuerdos que se suscriben entre esta Subsecretaría y los gobiernos regionales y/o municipios en la formulación de Planes Marco de Desarrollo Territorial.
Puesta en Valor del Patrimonio	Categorías para resolver externalidades (categorical grant) y de estímulo (matching grant)	Ley de Presupuesto. Guía Operativa del Programa Resolución Exenta N°81 de 2009 de Subdere.	Poner en valor y proteger las edificaciones, conjuntos o sitios declarados Monumentos Nacionales, o susceptibles de serlo, que sean de prioridad nacional o regional y que procuren revitalizar de manera sustentable la economía regional.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales. Cada iniciativa de inversión consulta un aporte máximo del 80% de dicho costo con cargo a esta provisión.	La propone la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, considerando entre otros factores, las iniciativas que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutadas y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.

de Apoyo a la Gestión Subnacional	Categorías para resolver externalidades (categorical grant). De bloque. (block grant)	Resolución Nº3.446 de 2013 de Subdere y sus modificaciones.	Estos recursos se destinan a mejorar la gestión pública en los niveles regional, provincial y local, fortaleciendo sus capacidades y competencias.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	La aplicación de estos recursos a iniciativas es definida por una Comisión de Asignación conformada por Subdere y Dipres.
Saneamiento Sanitario	Categorías para resolver externalidades (categorical grant)	Resolución Exenta Nº12.253 de 2012 de Subdere. Convenio de financiamiento no reembolsable con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Gobierno de España.	Financiamiento de iniciativas de inversión de saneamiento sanitario, sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario, casetas sanitarias.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales. Esta distribución deberá considerar los recursos de contraparte para la ejecución del convenio de financiamiento no reembolsable con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Gobierno de España.	A proposición de Subdere conforme a los montos comprometidos en proyectos de arrastre y a la aplicación de recursos regionales elegibles para el programa considerando entre otros factores, los proyectos que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutados y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Residuos Sólidos	Categorías para resolver externalidades (categorical grant)	Resolución Exenta Nº12.255 de 2012 de Subdere.	Financiar iniciativas de inversión destinadas a la gestión y disposición de residuos sólidos domiciliarios, asimilables y otros, incluida la compra de terrenos y equipamiento que sean parte de los proyectos, la elaboración de estudios de diagnóstico, pre factibilidad e ingeniería y programas para la valorización de residuos.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Le corresponde a Subdere distribuir esos recursos conforme a los montos comprometidos en proyectos de arrastre y a la aplicación de recursos regionales elegibles para el programa considerando entre otros factores, los proyectos que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutados y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Prov. Fondo espejo transantiago	Compensatorias (compensating grant)	Numeral 1.- del artículo cuarto transitorio de la Ley Nº20.378,	Iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Las iniciativas deberán cumplir con las normas de evaluación señaladas en su marco legal y contar con la aprobación del respectivo Consejo Regional, pudiendo ejecutarse en cualquier comuna del país excepto Puente Alto, San Bernardo y las que forman parte de la Provincia de Santiago.

Regularización Mayores Ingresos Propios	De bloque (Block grants)	Artículo 4º del Decreto Ley 1056.	Obras de Desarrollo.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Esta provisión permite transferir a los GORE de un año presupuestario a otro los mayores ingresos propios que les corresponde por concepto de la recaudación de ingresos propios o definidos por Ley.
Energización	Categorías para provisión de bienes preferentes (categorical grant)	Ley de Presupuestos	Financiar iniciativas de inversión que digan relación con generación de energía, eficiencia energética, electrificación, mejoramiento del suministro energético para islas y localidades aisladas, y catástrofes en alumbrado público.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	50% de estos recursos se distribuyen entre los gobiernos regionales a proposición de Subdere, sobre la base de la proposición fundada del Ministerio de Energía, el resto de los recursos se distribuirá, a proposición de Subdere, considerando entre otros factores, los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Recuperación Daños por Catástrofes	Compensatorias (compensating grant)	Ley de Presupuestos	Financiar iniciativas de recuperación de daños por catástrofes en la Región de Atacama.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Se destinan a iniciativas en la Región de Atacama.
Regiones Extremas	Compensatorias (compensating grant)	Ley de Presupuestos	Se destinan a la adquisición de activos no financieros y a la ejecución de programas e iniciativas de inversión, que sean parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas. Un monto no superior a \$400.000 miles podrá ser destinado a cualquier tipo de gasto, incluso en personal para actividades transitorias para fortalecer los equipos de apoyo en la formulación, seguimiento e inspección de las iniciativas contenidas en los planes y monitoreo así como para la elaboración de estudios, realización de talleres e información a la comunidad, entre otros.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales. Parte de los recursos que reciban los gobiernos regionales podrá ser transferida a otros ministerios, de acuerdo a lo que solicite el Gobierno Regional, para lo que deberá contar con la conformidad del ministerio receptor de los recursos.	Corresponderá a Subdere, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, distribuir los recursos e informar lo resuelto a los gobiernos regionales respectivos. Subdere informa el criterio y distribución de los recursos entre regiones y la cartera de proyectos que con ellos se financie. Los programas e iniciativas de inversión, deben ser aprobados por los respectivos gobiernos regionales ser parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas.



de Apoyo a la Gestión Subnacional	Categorías para resolver externalidades (categorical grant). De bloque. (block grant)	Resolución N°3.446 de 2013 de Subdere y sus modificaciones.	Estos recursos se destinan a mejorar la gestión pública en los niveles regional, provincial y local, fortaleciendo sus capacidades y competencias.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	La aplicación de estos recursos a iniciativas es definida por una Comisión de Asignación conformada por Subdere y Dipres.
Saneamiento Sanitario	Categorías para resolver externalidades (categorical grant)	Resolución Exenta N°12.253 de 2012 de Subdere. Convenio de financiamiento no reembolsable con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Gobierno de España.	Financiamiento de iniciativas de inversión de saneamiento sanitario, sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario, casetas sanitarias.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales. Esta distribución deberá considerar los recursos de contraparte para la ejecución del convenio de financiamiento no reembolsable con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Gobierno de España.	A proposición de Subdere conforme a los montos comprometidos en proyectos de arrastre y a la aplicación de recursos regionales elegibles para el programa considerando entre otros factores, los proyectos que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutados y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Residuos Sólidos	Categorías para resolver externalidades (categorical grant)	Resolución Exenta N°12.255 de 2012 de Subdere.	Financiar iniciativas de inversión destinadas a la gestión y disposición de residuos sólidos domiciliarios, asimilables y otros, incluida la compra de terrenos y equipamiento que sean parte de los proyectos, la elaboración de estudios de diagnóstico, pre factibilidad e ingeniería y programas para la valorización de residuos.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Le corresponde a Subdere distribuir esos recursos conforme a los montos comprometidos en proyectos de arrastre y a la aplicación de recursos regionales elegibles para el programa considerando entre otros factores, los proyectos que cumplan las condiciones técnicas y económicas para ser ejecutados y los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.

Prov. Ley 20.378 Fondo de Apoyo Regional	Compensatorias (compensating grant)	Numeral 1.- del artículo cuarto transitorio de la Ley N°20.378.	iniciativas de conectividad y desarrollo regional.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Las iniciativas deberán cumplir con las normas de evaluación señaladas en su marco legal y contar con la aprobación del respectivo Consejo Regional, pudiendo ejecutarse en cualquier comuna del país excepto Puente Alto, San Bernardo y las que forman parte de la Provincia de Santiago.
Regularización Mayores Ingresos Propios	De bloque (Block grants)	Artículo 4º. del Decreto Ley 1056.	Obras de Desarrollo.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Esta provisión permite transferir a los GORE de un año presupuestario a otro los mayores ingresos propios que les corresponde por concepto de la recaudación de ingresos propios o definidos por Ley.
Energización	Categorías para provisión de bienes preferentes (categorical grant)	Ley de Presupuestos	Financiar iniciativas de inversión que digan relación con generación de energía, eficiencia energética, electrificación, mejoramiento del suministro energético para islas y localidades aisladas, y catastros en alumbrado público.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	50% de estos recursos se distribuyen entre los gobiernos regionales a proposición de Subdere, sobre la base de la proposición fundada del Ministerio de Energía. El resto de los recursos se distribuirá, a proposición de Subdere, considerando entre otros factores, los aportes comprometidos por los gobiernos regionales con recursos propios o de otras fuentes.
Recuperación Daños por Catástrofes	Compensatorias (compensating grant)	Ley de Presupuestos	Financiar iniciativas de recuperación de daños por catástrofes en la Región de Atacama.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere. Transferencias a Gobiernos Regionales.	Se destinan a iniciativas en la Región de Atacama.

Regiones Extremas	Compensatorias (compensating grant)	Ley de Presupuestos	Activos no financieros, programas e iniciativas de inversión, que sean parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas. Un monto no superior a \$400.000 miles podrá ser destinado a cualquier tipo de gasto, incluso en personal para actividades transitorias para fortalecer los equipos de apoyo en la formulación, seguimiento e inspección de las iniciativas contenidas en los planes y monitoreo así como para la elaboración de estudios, realización de talleres e información a la comunidad, entre otros.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere, Transferencias a Gobiernos Regionales. Parte de los recursos que reciban los gobiernos regionales podrá ser transferida a otros ministerios, de acuerdo a lo que solicite el Gobierno Regional, para lo que deberá contar con la conformidad del ministerio receptor de los recursos.	Corresponderá a Subdere, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, distribuir los recursos e informar lo resuelto a los gobiernos regionales respectivos. Subdere informa el criterio y distribución de los recursos entre regiones y la cartera de proyectos que con ellos se financie. Los programas e iniciativas de inversión, deben ser aprobados por los respectivos gobiernos regionales ser parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas.
Territorios Rezagados	Compensatorias (compensating grant)	Decretos Supremos N°1.116, N°1.459 y N°1929 todos del año 2014 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus modificaciones.	Estos recursos se destinarán a la adquisición de activos no financieros y a la ejecución de programas e iniciativas de inversión, aprobados por los respectivos gobiernos regionales, en los territorios incluidos en el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados. Un monto no superior a \$100.000 miles podrá ser destinado a cualquier tipo de gasto, incluso en personal para actividades transitorias, para fortalecer los equipos de apoyo para la elaboración y monitoreo de los planes definidos para los Territorios Rezagados, así como para la elaboración de estudios, realización de talleres e información a la comunidad, entre otros.	Establecido en la Ley de Presupuestos en el Programa 05 de Subdere, Transferencias a Gobiernos Regionales.	La Subdere deberá informar el criterio y distribución de los recursos entre regiones y la cartera de proyectos que con ellos se financie.

Fuente: Elaboración propia en base a Marco Normativo respectivo y ley de Presupuestos.

## EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

En los acápite anteriores se ha revisado la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales, en este se plantea el análisis de su ejecución, tanto para el financiamiento de gastos operacionales, como en términos de la participación del nivel regional en la toma de decisiones sobre Inversión Pública Efectiva.

Esto como veremos, permite destacar que en el período 2006 - 2015 pese al sustantivo incremento en el volumen de recursos asignados a los GORE se mantiene relativamente constante, tanto la eficiencia de su administración medida en términos del costo operacional promedio, como la participación de la decisión regional sobre la Inversión Pública Efectiva a nivel nacional. Cabe señalar que al igual que el proceso de asignación de recursos públicos, el de ejecución presupuestaria está fuertemente institucionalizado a través de un conjunto de normas, procedimientos e instrumentos conducidos por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda que apuntan prioritariamente a resguardar el control y administración de las finanzas públicas acorde a los fines y objetivos prioritarios de la acción gubernamental<sup>44</sup>.

La racionalidad teórica detrás de esta regulación y la forma como afecta la ejecución de gastos de operación e inversión pública dice relación con las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en un sistema económico interviniendo en la estabilización de la economía, distribución de los recursos y su asignación de manera que garanticen una oferta adecuada de bienes y servicios públicos<sup>45</sup>.

---

44.- El marco normativo que rige este proceso, radica principalmente en el Decreto Ley 1.263 Orgánico de la Administración Financiera del Estado el cual establece el conjunto de procesos administrativos, presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos, que permiten la obtención de recursos y su aplicación en la concreción de los objetivos del Estado. Otras leyes relevantes en la regulación del proceso presupuestario son la Constitución Política de la República, la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el Decreto N° 2.421I que establece la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República y el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, que define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Ver: Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Banco Interamericano de Desarrollo. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Septiembre 2005.

45.- Trilogía de funciones que como señala Díaz (2002) y Trujillo (2008) fue desarrollada por Musgrave (1959) y aplicada al federalismo fiscal por Oates (1977).

## GASTOS DE OPERACIÓN

De acuerdo a este marco la fortaleza en el manejo de la política fiscal dependería entre otros aspectos, de la capacidad del nivel central de administrar las presiones que pudieran presentarse en el nivel subnacional por incrementos inorgánicos en el gasto. Señalándose desde una perspectiva de gestión macroeconómica, la conveniencia de que los gobiernos centrales conserven la responsabilidad de controlar los gastos que tienen un impacto fuerte en la demanda o son sensibles a los cambios en el ciclo económico, así como los que impliquen excesos de personal, ineficiente asignación de recursos e incluso corrupción que “tire por la ventana” las potenciales ganancias en la eficiencia asociables a mayor descentralización (Ter-Minassian, 1997 y 2007).

Bajo este enfoque de política, el margen que disponen los GORE para la ejecución de su operación corriente está estrictamente acotado por la Ley de Presupuestos. Esta precisa en el denominado Programa 01<sup>46</sup> el monto y la distribución de recursos que cada uno de estos dispondrá para cubrir los gastos en personal, bienes de consumo y la adquisición de activos no financieros como son vehículos, mobiliario, equipos informáticos y otros, requeridos para el normal desempeño de sus funciones; especificando mediante glosas las dotaciones máximas de vehículos, personal, horas extraordinarias, gasto de viáticos y gastos de capacitación, entre otros, que pueden contratar.<sup>47</sup>

La incidencia que los GORE puedan tener en la determinación de los montos disponibles para estos fines está sujeta, entre otros factores, a la mayor o menor capacidad de sus autoridades y representantes gremiales de representar y fundamentar sus requerimientos en el contexto del proceso de formulación presupuestaria en el que participan. Esto en consonancia con el incremento en el volumen de recursos para inversión y eventualmente mayores competencias, que les pudieran haber sido transferidos, así como de requerimientos que se desprendan de la implementación de nuevos programas gubernamentales a nivel subnacional.

---

46.- De acuerdo al Clasificador Presupuestario se entiende por Programa a la “División Presupuestaria de los Capítulos, en relación a las funciones u Objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos. Decreto (H.) N° 854 del 29 de Septiembre de 2004.

47.- En adición a estas normas, el Decreto N° 37 de Hacienda, publicado el 4 de febrero de 2016, establece normas de procedimientos y requisitos para la aplicación del artículo 22 de la Ley N° 20.882 de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016 que le permite a la Dirección de Presupuestos modificar el límite máximo de personas contratadas a honorarios.

Tabla N° 19 Ingresos de los GORE para Gastos de funcionamiento 2006 - 2016

AÑO	Programa Gastos de Funcionamiento en m\$ de 2015	Variación anual en %	Variación Acumulada en %	Participación en el Total de Ingresos de los GORE en %
2006	27.048.836	19,7%		4,9%
2007	30.049.551	11,1%	11,1%	4,7%
2008	37.786.621	25,7%	39,7%	4,6%
2009	41.808.642	10,6%	54,6%	5,1%
2010	46.377.426	10,9%	71,5%	5,0%
2011	47.524.860	2,5%	75,7%	4,8%
2012	48.557.311	2,2%	79,5%	4,6%
2013	50.396.082	3,8%	86,3%	4,6%
2014	49.965.200	-0,9%	84,7%	4,6%
2015	57.091.291	14,3%	111,1%	4,6%
2016	63.049.454	10,4%	133,1%	5,1%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuesto, Dipres.

Durante el período en análisis la asignación de recursos para funcionamiento de los GORE ha crecido en proporción similar a aquella en que ha crecido el total de los recursos que les han sido transferidos en la Ley de Presupuestos, siendo que en el período los recursos para funcionamiento aumentan en 133,1% real y los que se les transfieren en 123%, lo que explica que la participación de los primeros en los segundos varíe levemente de 4,9% a 5,1% entre 2006 y 2016.

No obstante, tal como se aprecia en la Tabla N° 3-17, el período 2011 a 2014 destaca como aquel de menor crecimiento relativo en el volumen de recursos transferidos por este concepto, siendo que incluso en 2014 se reduce en 0,9% real, tendencia que se revierte en el presupuesto de 2015 que registra un incremento en 14,3% real en la asignación de recursos para este tipo de utilización y se mantiene en el aprobado para su ejecución en 2016 en que estos se incrementan en 10.4%.

De estos antecedentes podemos derivar que **la eficiencia operacional** en la administración de recursos por parte de los GORE, medida como la relación entre los recursos asignados para otros fines respecto de los destinados a financiar gastos de funcionamiento se ha mantenido en el período en torno a una relación de 19 a 1, registrándose leves disminuciones en el último año, tanto el presupuesto ejecutado de 2015, como en el aprobado para su ejecución en 2016.

**Tabla N° 20 Indicadores de eficiencia operacional del Período 2006 - 2016**

AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
*Transferencias no condicionadas / Programa Gastos de Funcionamiento	8,79	9,98	8,43	7,80	7,30	7,32	7,09	6,88	7,23	7,13	6,75
Recursos propios / Programa Gastos de Funcionamiento	1,43	1,37	1,15	1,15	1,12	1,47	5,81	8,55	9,89	8,97	8,29
Otras Transferencias condicionadas / Programa Gastos de Funcionamiento	9,35	8,94	11,27	9,54	10,63	10,88	7,61	5,14	3,85	4,51	3,66
Total transferencias excluido gastos de funcionamiento / Programa Gastos de Funcionamiento	19,56	20,29	20,84	18,49	19,05	19,67	20,52	20,57	20,97	20,61	18,70

Fuente: Elaboración Propia a partir de Leyes de Presupuesto, Dipres, Banco Central y SII.

En consistencia con lo señalado y según se aprecia en la Tabla N° 3-18; al inicio del período esta proporción coincidía con una distribución pareja financiando la operación de transferencias no condicionadas (entiéndase FNDR) y condicionadas (Provisiones) para en forma creciente coincidir con una mayor relevancia de su correspondencia con los montos de Ingresos Propios y definidos por Ley a ser administrados por los Gobiernos Regionales. Vale decir, en términos proporcionales, la operación de los Gobiernos Regionales en forma creciente ha debido hacerse cargo de la administración de este tipo de financiamientos, en desmedro de la administración de las transferencias condicionadas.

## INVERSIÓN PÚBLICA DEL NIVEL REGIONAL

Asimismo, para dimensionar la participación de los Gobiernos Regionales en la decisión y ejecución del gasto de inversión pública es preciso hacer referencia a cómo esta materia es establecida tanto en la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), cómo en el Clasificador Presupuestario del Sector Público<sup>48</sup> dado que

48.- Este clasificador establecido por el Decreto N° 854 de Hacienda de septiembre de 2004 es producto de la asimilación de Chile al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2001) elaborado por el Fondo Monetario Internacional, lo que junto con obligar a estandarizar en un solo clasificador a los organismos públicos chilenos permite su comparación a nivel internacional. En este se determina una clasificación institucional y agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público de acuerdo a los conceptos de PARTIDA, CAPÍTULO y PROGRAMA según se refieran a un nivel superior de agrupación institucional dentro del Estado Central, organismos con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos o en referencia a funciones u objetivos específicos dentro del presupuesto de los organismos. Asimismo en un nivel de mayor desagregación establece cuatro niveles de categorías o clasificaciones por objeto o naturaleza SUBTÍTULO, ÍTEM, ASIGNACION SUB-ASIGNACION que corresponden al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinen los recursos, en lo que respecta a los gastos.

este junto con definir por el lado de los ingresos, las fuentes de recursos asignados a los órganos de la Administración del Estado, señala por el lado del gasto, los motivos o destinos a los que se debe o puede asignar.

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) responsable de la elaboración y publicación anual de la Serie de Inversión Pública Regionalizada (SIPR), define la Inversión Pública como “la continuación y ampliación de obras; la construcción de obras nuevas; proyectos de conservación, mantención y reparaciones mayores de obras y las obligaciones devengadas por estos conceptos ...”<sup>49</sup> lo que en principio coincide con el Sub Título 31 del Clasificador Presupuestario, denominado “Iniciativas de Inversión”. No obstante, en la práctica recurre a distintas categorías de “Subtítulos” para el reconocimiento de la Inversión ejecutada por los “sectores”, los Gobiernos Regionales o las Municipalidades.

En el caso de la contabilización de la Inversión del Nivel Regional, el MDS acude también a los componentes establecidos en la LOCGAR incluyendo por ende en este agregado al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); y los recursos ejecutados mediante Convenios de Programación suscritos por los GORE<sup>50</sup>.

No obstante, al no estar incorporado el concepto de Inversión Sectorial de Asignación Regional en el Clasificador Presupuestario, a contar del año 2005 los recursos correspondientes a esta categoría son incluidos como Transferencias de Capital (Sub Título 33) en el presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, para ser retransferidos a los GORE como Provisiones del FNDR.

Otro tanto ocurre con la Inversión Regional de Asignación Local dado que el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal a partir del año 2005, sufre cambios de metodología en su contabilización dejando de ser IRAL, para ser re centralizado registrándose como Transferencias de Capital (Sub Título 33) en el presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), mientras que solo el Programa de Inversión Regional de Asignación Local del Fondo de Solidaridad e Inversión Social se mantiene como IRAL FOSIS registrado en el Subtítulo 33 en el presupuesto cada GORE para ser destinado como aporte a favor de organismos públicos o privados con fines de Inversión.

Ateniéndose a estas situaciones la información contenida bajo la categoría FNDR en la serie contabilizada por el MDS da cuenta de la ejecución de iniciativas registradas como Inversión Efectiva por los Gobiernos Regionales con independencia de si estas son financiadas con recursos provenientes del FNDR de libre disponibilidad, de los Ingresos Propios y destinados por Ley o de las transferencias para gastos de capital correspondientes a Provisiones.

En cuanto a los Convenios de Programación suscritos y ejecutados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Salud (MINSAL), a objeto de evitar la doble contabilización

49.- Ministerio de Desarrollo Social Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001 - 2015 (M\$ 2015).

50.- Ver LOCGAR Capítulo V Del Patrimonio y del Sistema Presupuestario Regionales artículos 69 a 81.

de la inversión pública, estos recursos se restan de la contabilidad de la inversión sectorial, así como la ejecución del aporte de los GORE comprometido en estos convenios se registra en el componente FNDR<sup>51</sup>.

**Tabla N° 21 Variación y Participación de la Inversión Pública del Nivel Regional**

Año	Total Inversión de Decisión Regional (miles de \$ de 2015)	Variación Anual	Variación acumulada	Participación en el Total de la Inversión Pública Efectiva
2006	692.385.965	4,4%	4,4%	21,8%
2007	731.487.314	5,6%	10,3%	20,4%
2008	869.257.060	18,8%	31,1%	22,5%
2009	1.151.944.767	32,5%	73,7%	25,0%
2010	960.013.021	-16,7%	44,7%	21,6%
2011	1.092.614.899	13,8%	64,7%	22,0%
2012	1.113.842.758	1,9%	67,9%	23,7%
2013	1.138.519.235	2,2%	71,6%	22,9%
2014	1.096.270.781	-3,7%	65,3%	22,3%
2015	1.273.013.859	16,1%	91,9%	22,3%

Elaboración Propia en base a Serie de Inversión Pública. Ministerio de Desarrollo Social.

Señaladas estas precisiones y tal como se desprende de la información contenida en la Tabla N° 21 durante el periodo 2006 - 2015 la ejecución de inversión del nivel regional aumento en 91,9% en términos reales. Cabe destacar que después de haber registrado en 2014 una caída de 3,7% en la ejecución en 2015 esta capacidad se recupera incrementándose en un significativo 16,1% real.

51.- Desde un punto de vista teórico los recursos de Convenios de Programación se pueden asimilar también a los aportes con contrapartida (matching grants), los cuales actúan como un incentivo para el sector público local y se justifican en el principio de escasez de los recursos y por la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento. De acuerdo con Wiesner (1992, 61) citado en Díaz (2002), los aportes con contrapartida cumplirían con los objetivos de propiciar un esfuerzo fiscal propio, y hacer más transparente la accountability (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical. De esta forma, las transferencias tendrían un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuirán al desarrollo institucional y político de los gobiernos subnacionales al evitar que las transferencias actúen como impuestos negativos, al inducir a la "pereza" fiscal en las jurisdicciones.

Como se aprecia en la Tabla N° 22 explica esta tendencia al alza en la Inversión del nivel regional la ejecución de recursos sectoriales comprometidos en Convenios de Programación que crecen en 99,6% real y en la de los recursos integrados en la categoría FNDR que aumentan en 89,4%. Esto mientras que los recursos de Inversión Regional de Asignación Local se reducen en un 20,4% entre 2006 y 2015.

**Tabla N° 22 Componentes de la Inversión Pública Efectiva del Nivel Regional**

Año	INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA SECTORIAL		INVERSIÓN DE NIVEL REGIONAL		INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA DE MUNICIPALIDADES		PAÍS INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA TOTAL	
	M \$ de 2015	Variación Acumulada	M \$ de 2015	Variación Acumulada	M \$ de 2015	Variación Acumulada	M \$ de 2015	Variación Acumulada
2006	2.061.421.635		692.385.965		418.409.926		3.172.217.527	
2007	2.409.906.346	16,9%	731.487.314	5,6%	446.165.824	6,6%	3.587.559.484	13,1%
2008	2.601.895.888	26,2%	869.257.060	25,5%	395.856.522	-5,4%	3.867.009.470	21,90
2009	3.083.944.190	49,6%	1.151.944.767	66,4%	377.842.743	-9,7%	4.613.731.700	45,4%
2010	3.110.345.725	50,9%	960.013.021	38,7%	379.321.538	-9,3%	4.449.680.284	40,3%
2011	3.514.797.370	70,5%	1.092.614.899	57,8%	356.056.770	-14,9%	4.963.469.038	56,5%
2012	3.158.834.024	53,2%	1.113.842.758	60,9%	436.488.057	4,3	4.709.164.838	48,5%
2013	3.392.855.736	64,6%	1.138.519.235	64,4%	451.033.163	7,8%	4.982.408.133	57,1%
2014	3.393.792.255	64,6%	1.096.270.781	58,3%	434.007.358	3,7%	4.924.070.394	55,2%
2015	3.912.928.677	89,8%	1.273.013.859	83,9%	516.974.592	23,6%	5.702.917.127	79,8%

Elaboración Propia en base a Serie de Inversión Pública. Ministerio de Desarrollo Social.

A su vez, la participación de la Inversión del Nivel Regional en el total Nacional aumenta de 21,8% a 22,3% no apreciándose variación significativa en esta participación entre 2014 y 2015 la que se mantiene en 22,3%. El año 2009 se aprecia un máximo en estos indicadores que se explica fundamentalmente por la duplicación en la ejecución de recursos sectoriales comprometidos en Convenios de Programación.

**Tabla N° 23 Componentes de la Inversión Pública Efectiva**

Año	FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL		INVERSIÓN REGIONAL DE ASIGNACIÓN LOCAL		INVERSIÓN CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN		TOTAL INVERSIÓN DE NIVEL REGIONAL	
	M \$ de 2015	Variación Acumulada	M \$ de 2015	Variación Acumulada	M \$ de 2015	Variación Acumulada	M \$ de 2015	Variación Acumulada
2006	507.086.635		47.593.506		137.705.824		692.385.965	
2007	548.520.878	8,2%	46.499.674	-2,3%	136.466.762	-0,9%	731.487.314	5,6%
2008	658.379.028	29,8%	44.418.620	-6,7%	166.459.412	20,9%	869.257.060	25,5%
2009	768.223.441	51,5%	47.917.449	0,7%	335.803.877	143,9%	1.151.944.767	66,4%
2010	717.217.617	41,4%	41.735.266	-12,3%	201.060.138	46,0%	960.013.021	38,7%
2011	892.183.938	75,9%	40.590.227	-14,7%	159.840.734	16,1%	1.092.614.899	57,8%
2012	860.051.226	69,6%	36.444.901	-23,4%	217.346.631	57,8%	1.113.842.758	60,9%
2013	877.734.180	73,1%	39.670.967	-16,6%	221.114.088	60,6%	1.138.519.235	64,4%
2014	877.952.471	73,1%	37.654.290	-20,9%	180.664.020	31,2%	1.096.270.781	58,3%
2015	960.312.829	89,4%	37.883.319	-20,4%	274.817.711	99,6%	1.273.013.859	83,9%

Elaboración Propia en base a Serie de Inversión Pública. Ministerio de Desarrollo Social.

## RESUMEN

Durante el período 2006 – 2016 como en el año 2015 se registran positivos avances en los indicadores de descentralización fiscal y legislativos aquí analizados. En este periodo del total de leyes que se promulgaron el, 31% tuvo influencia o se relacionó con el proceso de descentralización. El campo que abarcaron estas leyes fue de fortalecimiento institucional subnacional, de la identidad regional y local, incremento de aportes presupuestarios a comunas y regiones así como también entrega de beneficios y estímulos a funcionarios regionales y municipales.

En el nivel regional, objeto de análisis central de este capítulo, es importante destacar que las leyes publicadas el año 2015 que aportan al proceso de descentralización apuntaron fundamentalmente a mejorar las condiciones institucionales del gobierno regional, mediante el mejoramiento de dietas de los Consejeros Regionales, la entrega de derechos, beneficios y dotación de medios físicos para el despliegue de los consejeros regionales; el mejoramiento de estándares de transparencia y la entrega de recursos y beneficios, tanto al propio gobierno regional como a su personal. Es así como el 27 % de las leyes publicadas afectan positivamente el proceso de descentralización en tanto que el resto se ha considerado que no tiene efecto.

Otro tanto se aprecia en materia de descentralización fiscal o financiera al evaluar el monto y la composición de los ingresos transferidos a los Gobiernos Regionales, así como al revisar su desempeño en términos de la efectividad asociada a su aplicación de gastos operacionales y ejecución de la Inversión Pública.

Coincidiendo con las comparaciones realizadas por OCDE, que nos sitúan entre los países más centralizados (OCDE, 2015), los Gobiernos Regionales en Chile carecen de atribuciones fiscales y el total de los recursos que disponen le son transferidos anualmente desde el nivel central mediante la Ley de Presupuestos. No obstante, en el período de análisis los Gobiernos Regionales han venido recibiendo en términos reales, absolutos y relativos un mayor volumen de recursos públicos respecto del año de inicio para el ejercicio de su misión de ser la Administración Superior de la región y velar por el desarrollo económico social y cultural de sus habitantes.

Podemos apreciar también que el tipo de fuentes de recursos que les son transferidos han venido derivando de aquellas más condicionadas en su aplicación, como son las Provisiones, a aquellas que le permiten mayor flexibilidad y margen de libertad para su aplicación en "obras de desarrollo", como son los Ingresos Propios y definidos por Ley, respecto de los cuales al nivel central le corresponde más bien una labor de recaudación y distribución de acuerdo a los parámetros establecidos en cada una de las normas respectivas.

En el periodo 2006 – 2016 se verifica una tendencia al incremento y diversificación de las fuentes de Ingresos propios, las que eran cinco a inicios de la década y que terminan siendo 12 en el presupuesto del año 2016. No obstante, desde el punto de vista de su relevancia,

podemos advertir la fuerte concentración en pocas de ellas, precisamente las de menor autonomía relativa, como son las transferencias del Servicio de Gobierno Interior que en el período 2006 - 2011 y más recientemente, las de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y el Fondo de Apoyo Regional que en el año 2016 concentra el 46% del total de recursos transferidos a los GORE como Ingreso Propio y destinado por Ley.

Cabe destacar también lo que ocurre con la eficiencia operacional de los Gobiernos Regionales expresada en la relación entre su gasto en Operación y el volumen de recursos que le son asignados para ejecución de la Inversión, la cual se mantiene en rangos estables a lo largo de todo el período pese al significativo incremento en el volumen real de recursos que le corresponde administrar dando cuenta de una suerte de rendimientos constantes a la escala de operación por parte del GORE y sus equipos humanos.

Durante el período en estudio, como en el año 2015, podemos apreciar que se mantiene la tendencia al crecimiento real de la capacidad de ejecución de recursos para inversión. No obstante, estos positivos resultados, junto con la revisión de las finanzas regionales y del marco institucional en que operan, pone de manifiesto la volatilidad de estos positivos resultados en 2015 - 2016.

Asimismo queda de manifiesto que aún existe un amplio margen para avanzar en términos de transferencia de capacidades para ejecutarlos con responsabilidad y de acuerdo a las preferencias particulares de sus propias comunidades y por ende con mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aghón, Gabriel E. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Serie Política Fiscal No.44; German Agency for Technical Cooperation - NU. CEPAL. Recuperado en 11 de julio de 2016, de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9485>

Bahl, R. (2000). "Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice." Urban and Local Government Background Series No. 2, Washington, DC: World Bank.

Bird, R. and Michael Smart, (2001). "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience." (PDF 108K) Paper prepared for Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, February 2001.

Díaz Flores, Manuel (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica Economía, Sociedad y Territorio [en línea] 2002, III (enero-juni) : [Fecha de consulta: 8 de julio de 2016] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101102>> ISSN 1405-8421

Ebel, R. and Serdar Yilmaz. (2002). "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization." (PDF 71K) Washington, DC: World Bank. Recuperado en 11 de julio en <http://documents.worldbank.org/curated/en/309771468764353136/pdf/multi0page.pdf>

Falleti, Tullia, 2005, Teoría Secuencial de la Descentralización: el Caso Latinoamericano en una Perspectiva Comparada.

French-Davis, R; (2016). LA EXPERIENCIA DE CHILE CON EL BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL. Cuadernos de Economía, XXXV() 149-171. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282142131006>

Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica.

Finot, I; (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. Investigaciones Regionales, () 173-205. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901008>

Franco Vargas, María Helena.(2012). El Federalismo Fiscal y el Proceso de Descentralización Fiscal en Colombia. En Revista Estudios de Derecho Vol. 69 Núm 154. Recuperado el 12 de julio de 2016 de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/18416/15836>

Gobierno de Chile Ministerio de Desarrollo Social. "Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001 - 2015 (M\$ de 2015)" Recuperado el 25 de agosto de 2016 de <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-de-documentacion/publicaciones/>

Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. (2015). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016. Dipres. Octubre 2015 p. 25. consultado en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) el 11-05-16

Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Banco Interamericano de Desarrollo (2005). El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Septiembre 2005.

Gómez Sabaini, J.C. Jiménez, J.P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. Serie Macroeconomía del desarrollo, No. 111, CEPAL, Santiago. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5342/1/S1100336\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5342/1/S1100336_es.pdf)

González, J I; (2006). Los aportes de Eduardo Wiesner al pensamiento económico colombiano. Revista de Economía Institucional, 8(0) 17-53. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41901402>

Jorge P. Gordin, (2009). «The Politics of Fiscal Decentralization Revisited: a Typology and Comparative Evidence», *Fédéralisme Régionalisme* [En ligne], Numéro 2 - Le fédéralisme sans l'État fédéral, Volume 9 ;, URL : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=839>.

Ma, J. 1997. "Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries: Lessons for Developing Countries." (PDF 5.02M) Policy Research Paper No. 1822, Washington, DC: World Bank. Recuperado en 31 de Agosto de 2016 en <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/ITFNineCountries.pdf>

Martinez-Vazquez, J. y Sepulveda, C. 2011. "Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective". International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 88. Georgia State University. Recuperado el 31 de agosto de 2016 en <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1108.pdf>

McLure, C. and Jorge Martinez-Vazquez. (2000). "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations." (PDF 307K) Paper prepared for the core course on Intergovernmental Relations and Local Financial Management, World Bank Institute, Washington, DC: World Bank. Recuperado en 31 de Agosto de 2016 en <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf>

Rodríguez, J. y Granados, S. 2013. "Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile". Documento de Trabajo N°7. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile. Recuperado el 19 de agosto de 2016 en [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1371241565DOCUMENTODETRABAJO7\\_GRANADOSRODRIGEZ.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1371241565DOCUMENTODETRABAJO7_GRANADOSRODRIGEZ.pdf)

Repert, A. (2011). Evolución de la Descentralización Fiscal y Administrativa en Chile. Documento de Trabajo., CIEPLAN, Santiago. Recuperado en 19 de agosto de 2016, de [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/358/EVOLUCIO\\_N\\_DE\\_LA\\_DESCENTRALIZACION\\_FISCAL\\_Y\\_ADMINISTRATIVA\\_EN\\_CHILE.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/358/EVOLUCIO_N_DE_LA_DESCENTRALIZACION_FISCAL_Y_ADMINISTRATIVA_EN_CHILE.pdf)

Stiglitz, Joseph E. (2000). La Economía del Sector Público. Columbia University. Tercera Edición.

Ter-Minassian, T. (1997). Decentralizing government. Finance and Development-English Edition, 34(3), 36-39 Recuperado el 19 de Agosto de 2016 en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/ter-mina.pdf>

Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments. OECD Journal on Budgeting, 6(3), 1-11. Recuperado el 19 de Agosto en <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43469443.pdf>

Trujillo Salazar, Lucía Paola. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. Gestión y política pública, 17(2), 451-486. Recuperado en 11 de julio de 2016, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792008000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792008000200006&lng=es&tlng=es).

Verdugo M., Pfeffer E. y Nogueira H. (1994). Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile.

Vivar Águila, M A; (2010). LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ENFOQUE CUALITATIVO. Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, X(1) 35-57. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930337003>

Von Haldenwang C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina.

web <http://www.sma.gob.cl/index.php/documentos/ley-organica-sma>. (visto en octubre de 2016).

Biblioteca del Congreso (2016). Constitución Política de la República de Chile. Versión actualizada. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (visto en octubre de 2016).

Biblioteca del Congreso (2009). Historia de la Ley 20.390.

Biblioteca del Congreso (2016). Historia de la Ley N° 20.922.

Biblioteca del Congreso (1991). Ley N° 19.097

Biblioteca del Congreso. (2009). Ley N° 20.390.

Biblioteca del Congreso. (2010). Ley N° 20.417.

Biblioteca del Congreso. (2011). Ley N° 20.530.

Biblioteca del Congreso. (2013). Ley N° 20.678.

Biblioteca del Congreso. (2014). Ley N° 20.757.

Biblioteca del Congreso (2016). Leyes publicadas y proyectos de ley en trámite legislativo, disponibles en sitios <https://www.leychile.cl/Consulta/homebasico>; [https://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx);

<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php> (visto en octubre de 2016).

Biblioteca del Congreso. (2015). Mensaje N° 1053-362.

Biblioteca del Congreso. (2015). Mensaje N° 1169-352.

Biblioteca del Congreso. (2016). Mensaje N° 305-363.

Contraloría General de la República (2016), Dictámenes generales y municipales. Base de Jurisprudencia. Disponible en sitio <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FrameSetConsultaWebAnonima?OpenFrameset> (visto en octubre de 20





**INFORMACIONES:**  
[subdere.gov.cl](http://subdere.gov.cl)

ISBN: 978-956-8468-50-7



9 789568 468507