



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

DISTRIBUCIÓN COMUNAL DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL:

El caso del FNDR en Chile 1997-2012

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOSE MIGUEL IGNACIO MUÑOZ MUÑOZ

PROFESOR GUIA:

EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA

MIEMBROS DE LA COMISION:

SAMUEL GARRIDO RUIZ

JUAN PACHECO ARELLANO

SANTIAGO DE CHILE

JUNIO 2014

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: José Miguel Ignacio Muñoz Muñoz

Fecha: 10 de Junio de 2014

Profesor Guía: Doctor Eduardo Contreras

Distribución Comunal de la Inversión de Decisión Regional: El caso del FNDR en Chile 1997-2012

El Estado debe contar con instrumentos administrativos descentralizados que sean capaces de aprovechar los recursos económicos y socio-culturales que están asentados en el territorio. En el caso chileno, aquello es más importante, dado el alto nivel de centralización e inequidad territorial del país. Uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para propender a un desarrollo equitativo y basado en principios de solidaridad territorial es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Sin embargo, su efectividad en dicho objetivo no es clara, ya que si bien los criterios de distribución interregional están fijados por ley, en la distribución de dichos recursos, confluyen múltiples actores. Por eso, el objetivo de este estudio es determinar los factores que inciden en que una comuna tenga una mayor o menor asignación de recursos vía proyecto FNDR, dentro de las regiones de Chile, para el período 1997-2012.

La metodología utilizada para lograr determinar que factores inciden y en la distribución comunal del FNDR, es de carácter cuantitativa, regresiones lineales y logarítmicas, utilizando los datos del Banco Integrado de Proyectos sobre los montos de asignación del FNDR en las distintas comunas como variable dependiente, explicándola a través variables como población, capacidad técnica de los municipios, nivel de desarrollo de la comuna, la afiliación partidaria de consejeros y alcaldes, cantidad de consejeros regionales por comuna y la existencias de capitales regionales y provinciales.

Los análisis se realizaron para 13 de las 15 regiones del país y partieron del supuesto que la unidad de análisis son las regiones y no el agregado nacional, y los resultados lo avalaron, pues los análisis sólo fueron significativos cuando se diferenció por región. Para todas las regiones, cuando un territorio tiene mayor población, tiene también mayor asignación de FNDR, pero al analizar la variable dependiente en términos per cápita, se determinó que para seis de las trece regiones analizadas no había relaciones significativas, sin embargo en las otras siete, las variables “Desarrollo Comunal”, “Cantidad de Consejeros Regionales electos” y “Población Comunal” fueron, en distintas combinaciones, significativas. Llama la atención el hecho de que las variables partidarias y la capacidad administrativa no resultasen significativas en ningún caso

Las principales conclusiones que se obtienen es: 1) Todas las regiones utilizan criterios distintos para asignar dentro de su territorio el FNDR; 2) Comunas con características socio-económicas diferentes no siempre tienen tratamiento diferenciados; 3) Cuando el FNDR per cápita está relacionado con la población comunal, la relación es inversa, lo que significa que en esas regiones se aplicó un criterio para privilegiar/castigar comunas poco/altamente pobladas. Todo lo anterior indica que si bien el FNDR es eficaz en propender a una equidad interregional, no lo es al momento de propender a una equidad intra-regional, lo que abre espacio para la innovación institucional

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	1
2. Metodología.....	2
2.1. Definición del Problema.....	2
2.2. Objetivos.....	3
2.3. Método.....	4
2.4. Operacionalización de las variables y Selección de Datos.....	6
3. Justificación.....	8
4. Marco Conceptual.....	10
4.1. Descentralización.....	10
4.2. Disparidades Regionales y Desarrollo Territorial.....	15
4.3. Política Local: Participación y Clientelismo.....	23
5. Antecedentes.....	29
5.1. Inversión Regional en América Latina.....	29
5.2. El Proceso de Regionalización en Chile.....	34
5.3. Institucionalidad Regional de la Inversión Pública Regional.....	36
5.4. Descripción y Análisis del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.....	38
6. Análisis de los Datos.....	55
6.1. Análisis Descriptivo de las Variables.....	55
6.2. Análisis Explicativo: Regresiones.....	60
7. Conclusiones.....	73
8. Bibliografía.....	78
9. Anexos.....	84
ANEXO 1: Regresiones por Región del Monto Asignado de FNDR Comunal Asignado a las Comunas Explicado por todas las Variables Preliminares a Analizar.....	84
ANEXO 2: Regresiones por Región del Log-Natural de la Inversión de FNDR comunal Per cápita, Asignado a las Comunas Explicado por todas las Variables Preliminares a Analizar.....	91

Índice de Tablas

Tabla N° 1: Operacionalización de Variables.....	7
Tabla N° 2: Tipologías de Evolución Económica Regionales.....	21
Tabla N° 3: Correlaciones de Pearson para Variables Cuantitativas.....	55
Tabla N° 4: Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna.....	56
Tabla N° 5: Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna Según si son o no Capitales Provinciales.....	57
Tabla N° 6: Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna Según si sus provincias elijen o no a más del 40% del CORE.....	57
Tabla N° 7: Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna Según si el Alcalde de la Comuna es o no de la misma coalición que la mayoría CORE.....	58
Tabla N° 8: Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna Según si el Alcalde de la Comuna es o no de la misma coalición que el Gobierno.....	58
Tabla N° 9: Matriz de Componentes del Modelo de Análisis Factorial.....	59
Tabla N° 10: Ajuste del Modelo de Análisis Factorial.....	60
Tabla N° 11: Bondad del Ajuste del Modelo 2005-2012 para Variable Inversión FNDR comunal.....	60
Tabla N° 12: Coeficientes del Modelo 2005-2012 para Variable Inversión FNDR comunal y su Significancia.....	61
Tabla N° 13: Bondad del Ajuste del Modelo 1997-2012 para Variable Inversión FNDR comunal.....	61
Tabla N° 14: Coeficientes del Modelo 1997-2012 para Variable Inversión FNDR comunal y su Significancia.....	62
Tabla N° 15: Bondad del Ajuste de las Regresiones 1997-2012 para Variable Inversión FNDR comunal, por Región.....	63
Tabla N° 16: Bondad del Ajuste de las Regresiones 2005-2012 para Variable	

Inversión FNDR comunal, por Región.....	63
Tabla N° 17: Bondad del Ajuste de las Regresiones Corregidas 1997-2012 para Variable Inversión FNDR comunal, por Región.....	64
Tabla N° 18: Coeficientes de las Correlaciones Corregidas 1997-2012 para Variable Inversión FNDR comunal, Por Región y su Significancia.....	65
Tabla N° 19: Bondad del Ajuste de las Regresiones 1997-2012 por Región para Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita.....	68
Tabla N° 20: Bondad del Ajuste de las Regresiones Corregidas 1997-2012 En Siete Regiones para Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita.....	69
Tabla N° 21: Coeficientes de las Correlaciones Corregidas 1997-2012 para Variable Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita, en Siete Regiones y su Significancia.....	70
Tabla N° 22: Resumen de las Variables Relacionadas con el Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita para cada región.....	72
Tabla N° 23: Coeficientes de los Modelos 1997-2012 por Región y su Significancia...84	
Tabla N° 24: Coeficientes de los Modelos 2005-2012 por Región y su Significancia...87	
Tabla N° 25: Coeficientes de los Modelos 1997-2012 por Región y su Significancia...91	

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1 Evolución del Gasto Público Subnacional Promedio Latinoamericano (10 Países).....	29
Gráfico N° 2 Tasa de Crecimiento del Gasto Público Subnacional como Porcentaje del PIB.....	30
Gráfico N° 3 Evolución del Gasto Público Subnacional Promedio Normalizado para Latinoamérica (10 Países)	30
Gráfico N° 4 Relación Inversión Pública per Cápita y el IDH por Departamentos para Perú.....	31
Gráfico N° 5 Relación Inversión Pública per Cápita e IDH por Departamento para Perú (Menos tres datos extremos).....	31
Gráfico N° 6 Relación Inversión Pública Per Cápita e IDH para México por Estado.....	32
Gráfico N° 7 Relación Inversión Pública Per Cápita e IDH para Brasil por Estado.....	32
Gráfico N° 8 Relación Inversión Pública per Cápita e IDH en Colombia por Departamento.....	33
Gráfico N° 9 Relación Inversión Pública Per Cápita e IDH para Chile por Región.....	34
Gráfico N° 10 Participación de los Fondos de Inversión Regional sobre el Total de la Inversión de Decisión Regional para el Periodo 2001-2012.....	39
Gráfico N° 11 Distribución Porcentual de Provisiones y FNDR Período 2002 – 2007...	40
Gráfico N° 12 Participación Porcentual de las Provisiones en Relación al Total de Recursos de Inversión Regional para los períodos 2006 – 2014.....	40
Gráfico N° 13 Análisis de Cuadrantes de Desempeño para Chile 1985 – 2008.....	45
Gráfico N° 14 Gasto Comunal del FNDR Per Cápita 1996-2012 en Miles de Pesos Por Categorías de Regiones Según Dinámica Territorial.....	46
Gráfico N° 15 Asignación FNDR comunal Per Cápita, en Miles de Pesos, agrupada según categorías SUBDERE para el año 2012.....	47
Gráfico N° 16 Asignación FNDR comunal Per Cápita, en Miles de Pesos, agrupada según categorías SUBDERE en promedio para el período 1996-2012.....	48
Gráfico N° 17 Gasto Comunal Per Cápita en M\$ del FNDR 1997-2012 Según Categoría de Desarrollo.....	49

Gráfico N° 18 Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RM, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.....	50
Gráfico N° 19 Asignación del FNDR en las Comunas de la RM Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 – 2012.....	50
Gráfico N° 20 Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RVIII, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.....	51
Gráfico N° 21 Asignación del FNDR en las Comunas de la RVIII Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 – 2012.....	52
Gráfico N° 22 Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RV, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.....	52
Gráfico N° 23 Asignación del FNDR en las Comunas de la RV Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 – 2012.....	53
Gráfico N° 24 Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RII, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.....	54
Gráfico N° 25 Asignación del FNDR en las Comunas de la RII Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 – 2012.....	54

1. Introducción

En el discurso oficial, la descentralización ha sido una importante preocupación para las autoridades de gobierno chilenas desde el retorno a la democracia, generándose distintos instrumentos para dotar de capacidades y consolidar las unidades intermedias y locales de gobierno. Un paso fundamental en dicho sentido es que recientemente los Consejeros Regionales (CORE) hayan sido electos de forma directa por la ciudadanía en Noviembre del 2013

Sin embargo, diversos análisis señalan que la falta de descentralización en el país está impactando negativamente su capacidad para aprovechar sus potencialidades económico-sociales y lograr el desarrollo, pues, la concentración de la actividad económica implica la sub-utilización de los recursos naturales, humanos y cognitivos asentados a lo largo del territorio nacional, redundando en situaciones de pobreza, desigualdad y discriminación. En este sentido, la perspectiva del desarrollo local/territorial ha ganado fuerza en Chile y Latinoamérica desde la última década.

Chile es uno de los países más centralizados de Latinoamérica. Da una impresión de aquello que al 2011, cerca del 44% del PIB del país se concentra en la Región Metropolitana, reuniendo además a casi 7 millones de personas correspondientes a más del 40% de la población, y eligiendo al 25% de los diputados del país. El otro 56% del PIB, 60% de la población. Según datos de la OCDE (OCDE, 2009: 50-61) la Región Metropolitana tiene la mayor tasa de participación en el mercado laboral, la menor tasa de pobreza y la segunda mayor tasa de empleo, mientras que las regiones rezagadas tienen menores tasas de matrícula en educación superior, menor ingreso promedio del hogar y menor productividad

El principal instrumento de descentralización del que dispone el Estado desde 1975 a la fecha, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), ha sido fundamental para dotar a los gobiernos regionales (GORES) de capacidad de intervención y decisión, así como para fortalecer la inversión social a nivel municipal. Sin embargo la lógica de asignación de recursos y su impacto distributivo inter-territorial, es poco clara, dado que los análisis aplicados a Chile sobre inequidad territorial, tienden a poner el acento en la inequidad inter-regional, y no intra-regional, es decir, entre las distintas comunas de una región, fenómeno que ya ha sido problematizado desde la perspectiva centro-periferia.

La presente tesis tiene por objetivo explicar la forma en que se distribuyen los recursos de decisión regional en Chile, particularmente el FNDR, en las comunas de cada región atendiendo tanto a factores socioeconómicos como políticos, utilizando para ello un abordaje metodológico de carácter mixto, basado tanto en los desarrollos teóricos de la descentralización fiscal, disparidades regionales, como del neo-institucionalismo.

En primer lugar, se describirán la tendencia histórica del FNDR y su distribución en las comunas, caracterizando a aquellas comunas en función de dicha distribución con la información disponible desde 1996 al 2012. En segundo lugar se buscará generar un modelo econométrico que permita explicar dicha distribución a partir de diversas variables.

2. Metodología

2.1. Definición del Problema

En la administración del Estado, la escasez de recursos es incluso más importante que en otras actividades económicas, toda vez que los objetivos que persiguen los distintos organismos del Estado tienen un carácter público, que a diferencia del Mercado, no pueden ser asumidos por algún otro oferente. La preocupación por la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos preside buena parte de los análisis de la actividad de los organismos del Estado, tanto desde las ciencias sociales como desde los propios administradores y autoridades políticas.

El presente estudio busca analizar los efectos distributivos, en su dimensión territorial, de un instrumento específico de política pública, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que por el objetivo que tiene, el de fomentar el desarrollo territorial armónico y equitativo entre las regiones, a través del financiamiento de iniciativas de infraestructura social y económica, es de vital importancia dentro del esquema general de las formas de intervención del Estado.

El análisis e implementación de programas públicos respecto a las disparidades territoriales en Chile ha sido realizado desde una perspectiva regional, pero hay indicios de que este fenómeno tendría una dimensión más profunda intra-regional. El diseñar instrumentos, o replantear los ya existentes, para corregir las disparidades territoriales tiene sentido toda vez que la existencia de disparidades territoriales implica que: 1) Los ciudadanos de un Estado tienen distintas oportunidades dependiendo de donde habitan; 2) Existe una sub-utilización de los recursos físicos y cognoscitivos disponibles en las zonas más atrasadas; 3) Los beneficios del crecimiento económico, y de la acción del Estado podrían estarse concentrando en algunas zonas del territorio chileno, dada su acumulación de población, actividad económica y poder, mientras que otras quedaría excluidas de éstos.

Particularmente es de interés para este estudio, el analizar los factores que inciden en que una comuna tenga un mayor o menor monto de inversión del FNDR asociada. Si bien el discurso político y técnico en Chile y la región ha incorporado fuertemente la preocupación sobre la eficacia de los instrumentos públicos descentralizados, esta preocupación debe ser acompañada de una evaluación objetiva que permita determinar su real impacto en la inequidad territorial. Es por ello el presente estudio tiene por objetivo determinar cuales los principales factores que inciden la asignación del FNDR a iniciativas de inversión en determinadas comunas y no otras, que variables sociales económicas o políticas podrían sesgar los instrumentos de inversión en el contexto de la descentralización. Así, se ha elegido poner el énfasis en los instrumentos de los que cuentan los Gobiernos Regionales (GORE) ya que este organismo del Estado ha estado, durante el último tiempo sujeto a distintas revisiones, tanto desde la academia como desde el mundo político, asumiendo, desde ambas perspectivas, que el rol de los gobiernos intermedios en el proceso de descentralización puede ser determinante.

De todos los instrumentos con los que cuentan los GORES, se eligió poner el foco en el FNDR dado que es el más importante, tanto en grado de descentralización del instrumento, como respecto al volumen de gasto que involucra. Dada la tendencia al reforzamiento de las desigualdades sociales y políticas, la hipótesis de trabajo de presente estudio es que aquellas comunas que son capitales regionales, y en menor medida capitales provinciales, dado su mayor acumulación de capacidades técnicas, recursos económicos y representación política, concentrarían en mayor medida la asignación de este fondo, no cumpliendo a cabalmente su finalidad.

Así, el objeto de estudio está definido como la “distribución del FNDR” de todas las regiones de Chile, respecto de las comunas que la componen. La unidad de análisis son los proyectos en cada unidad territorial regional. El período de análisis, dada la naturaleza y disponibilidad de datos, esta definida entre los años 1996 y 2012. En una primera fase de análisis se trabajará con el total de la población, de tal manera de lograr resultados concluyentes para la totalidad del sistema, al mismo tiempo que poder detectar sesgos relacionados con especificidades territoriales

Las dimensiones involucradas en el análisis son cuatro: 1) Político-administrativo, el estatus de un territorio dentro de la organización del Estado; 2) Socio-económico, el grado de desarrollo dentro de un territorio; 3) Político-partidista, la filiación partidaria de las autoridades y los tomadores de decisión que representan a los territorios; 4) Demográfica, característica poblacionales de los territorios.

2.2. Objetivos

Pregunta de Investigación: ¿Cuales son los principales factores que inciden la asignación del FNDR a iniciativas de inversión en determinadas comunas y no otras?

Hipótesis de Trabajo: Aquellas comunas que son capitales regionales, y en menor medida capitales provinciales, dado su mayor acumulación de capacidades técnicas, recursos económicos y representación política, concentrarían en mayor medida FNDRs en términos per-cápita, que las comunas que no los son.

Objetivo General: Determinar los principales factores económicos, sociales e institucionales que explican la forma en que se distribuyen entre comunas de una misma región, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en Chile desde 1997 al 2012.

Objetivos Específicos:

- 1) Explicar dicha distribución a partir de factores económicos y demográficos tales como a) Población de la comuna; b) Nivel de Desarrollo Comunal
- 2) Explicar dicha distribución a partir de factores políticos e institucionales tales como a) Porcentaje de consejeros en el GORE que elige la provincia, b) Filiación Política entre GORE y Alcalde; c) Si la comuna es capital regional o provincial;

3) Explicar dicha distribución a partir de factores burocráticos tales como a) Número de RS que el municipio tiene en promedio; b) Grado de Profesionalización de los municipios

2.3. Método

El siguiente estudio se realizará siguiendo la metodología de “estudio de caso”, a través del estudio de un solo caso, la asignación de FNDR de las regiones a las comunas en Chile, con múltiples unidades de análisis incrustadas (Yin, 2003) en este caso regiones del país, buscando determinar tendencias comunes en todos ellos, utilizando datos agregados que permitan establecer tendencias entre las distintas sub-unidades del caso. Es decir sería un caso (N=1) que tendría quince sub-casos incrustados (embedded).

El diseño es de carácter explicativo, ya que pretende determinar las causas de un fenómeno, en este caso, la distribución comunal del FNDR por región, y de carácter cuantitativo, en la que se pretende medir, a través de métodos estadísticos, la influencia y peso específico de distintas variables en la asignación de los FNDR, existiendo una primera fase exploratoria en la que se analizan las principales características del proceso de FNDR en términos conceptuales y cuantitativos, y una segunda fase de carácter explicativa, en la que se utilizarán modelos econométricos para explicar la variable dependiente (FNDR comunal) por las diversas variables definidas como explicativas.

Respecto a la primera fase exploratoria del estudio, se utilizarán diversas fuentes de información, recopilando antecedentes a partir de entrevistas con actores dentro del proceso, revisión de antecedentes y documentos oficiales, revisión de la literatura académica pertinente, y el análisis de datos tanto internacionales como nacionales respecto a la inversión pública sub-nacional y el FNDR

Respecto a la fase explicativa del estudio, se utilizarán fuentes de información secundarias, de estas, las principales son los registros estadísticos de distintos servicios públicos del país, particularmente al Ministerio de Desarrollo Social, respecto de los proyectos de distintos tipos presentados y aprobados por cada municipio en diversos años, y en particular para los datos de los proyectos FNDR desglosado por año y comuna, la SUBDERE, respecto a la composición política de los consejos regionales, y el INE, para estimar la población del país en base a los CENSOS 1992, 2002 y 2012.

Dado el período para el que estaban disponibles los datos sobre la variable a explicar, (los montos de inversión) no fue posible contar con los PIB comunales, ya que el banco central no elabora dicha información, ni con los IDH comunales, ya que los últimos sólo se encuentran disponibles hasta el 2004, ni el índice de pobreza comunal, ya que sólo desde el 2009 incorpora la mayoría de comunas, siendo su número variable en cada encuesta CASEN por lo que se utilizó como Proxy a dichas variables las categorías generadas por SUBDERE de desarrollo por comuna para el 2008. Respecto a la contabilización de los consejeros regionales por provincia y región se tuvo particularmente cuidado con: a) Los cambios provocados el 2008, con la generación de

las regiones VIX y XV; b) Los cambios provocados por la creación de nuevas comunas, desde el 2000 y; c) Los cambios demográficos en las regiones XIII y V, que con la misma fórmula cambiaron el prorratio de los consejeros regionales entre provincias. Finalmente, respecto a los datos de composición de los consejeros regionales, sólo se obtuvo la información desde el año 2005, lo que implicará que los análisis para esta variable deberán hacerse de forma separada y/o adicional al análisis general debido a la menor cantidad de períodos con los que cuenta.

Respecto a los datos de inversión pública extraídos por el SNI sobre los proyectos por comuna, es necesario hacer algunas observaciones adicionales. La base de datos original se limpió de tal manera de sólo considerar aquellos proyectos que indicaban impacto por comuna, o recodificando dicha información en situaciones puntuales, de igual modo que todos aquellos casos con igual código de ingreso SNI, lo que indicaba que es el mismo proyecto sometido a revisión varias veces hasta que consiguiese la aprobación. Finalmente, se detectó que los períodos 1994-1995-1996, la cantidad de proyectos ingresados al sistema es mucho menor que la cantidad de los años siguientes, en los que la inversión vía FNDR alcanza la gran mayoría de las comunas del país.

Finalmente, la cantidad de proyectos analizados fue de 40.851. Posteriormente se agregaron los datos en base a las comunas y los años, para obtener para cada comuna en cada año, el monto total de FNDR, obtenido 5.391 casos de comuna/año con inversión FNDR para el período comprendido entre los años 1997 al 2012, lo que pudo corresponder a uno o más proyectos aprobados. Aquello requiere, por tanto, dos aclaraciones. La primera dice relación a que puede existir un sesgo en los datos a subestimar la inversión en comunas de mayor población y/o desarrollo pues, como se detectó en el caso de construcción de hospitales, muchas otras inversiones a pesar de estar localizadas en una zona específica, se las codificaba como de “carácter regional” porque los beneficiarios imputados de la inversión serían miembros de toda la región. La segunda aclaración es que los datos de FNDR a utilizar, por tanto, serán siempre los basados en los 40.851 casos, por lo que a los resultados por comuna, región, o nacionales, se les agregará el epíteto “inversión comunal” distinguiendo de la cuenta que pudiese sacarse si se contabilizase las inversiones de impacto provincial y regional que no han sido recodificadas, así como las inversiones interregionales.

El método particular de análisis para los datos serán análisis estadístico de carácter cuantitativo, pues se busca determinar la relación de las distintas variables con los montos de inversión pública, sin embargo, habrá distintos métodos de análisis dependiendo del tipo de variable que se esté analizando: regresiones, análisis de factores y correlaciones bivariados. También es necesario hacer una segunda distinción, estos análisis –inicialmente- se realizarán con la totalidad de la información, pero una vez realizado esto, se procederá también a realizar un análisis detallado por región, que permita determinar como los factores explicativos detectados varían de una región a otra, si es que lo hacen.

2.4. Operacionalización de las Variables y Selección de Datos

Para poder medir y relacionar las distintas variables se recurrieron a los siguientes indicadores que pueden ser revisados en la tabla-resumen incorporada al texto. Las dimensiones y variables que se exponen a continuación son todas aquellas que fueron consideradas para los análisis en una fase preliminar, no obstante aquello, muchas de estas fueron descartados en la medida en que los análisis estadísticos fueron depurando las relaciones entre las variables, o mostrando que simplemente, no había evidencia estadística para sostener la existencia de dichas relaciones.

En primer lugar se ha identificado una dimensión de carácter política, relacionada con las relaciones partidarias entre distintas autoridades presentes en las regiones, que se desagrega en la variable “influencia política” y que a su vez, para poder ser medida, incorpora dos indicadores, la coincidencia de coalición entre alcaldes con los consejeros regionales y de los alcaldes con los intendentes.

La segunda dimensión identificada es la burocrática, en que la variable que interesa estudiar es la capacidad institucional de los municipios para poder captar recursos a través de fondos concursables u otros mecanismos. Para ello, se operacionalizó dicha variable en relación al grado de éxito que los municipios tienen al presentar proyectos al sistema nacional de inversión, sean FNDR o no. Particularmente los indicadores generados con: a) Cantidad de RATE RS obtenidos por un municipio en un año; b) Porcentaje de RATE RS obtenidos por un municipio en un año, respecto del total presentados.

Es necesario realizar una aclaración respecto al indicador “Porcentaje de RATE RS obtenidos por un municipio en un año respecto al total presentado” para que no existan confusiones. Este indicador se expresa en “cantidad de proyectos” no en “monto de proyectos” y considera los RATE obtenidos por proyectos de cualquier tipo, no sólo FNDR, por lo que es fundamentalmente distinto a la variable dependiente, la cual, aunque tiene un nombre similar, está expresada en monto de proyectos y considera sólo los FNDR por comuna, ignorando otro tipo de proyectos.

La dimensión político institucional dice relación con las jerarquías que dan poder a ciertos actores y no a otros por/gracias a la estructura del Estado. Esta dimensión se divide en variables que interesa estudiar, el poder institucional de las comunas, que a su vez se subdivide en los indicadores: a) Ser asiento o no de la capital provincial y; b) ser o no asiento de la capital regional. La segunda variable en la que se divide la dimensión político-institucional es la de representación con la que cuenta un municipio dentro de la institucionalidad regional la que es medida por la cantidad de consejeros regionales que elije la provincia en la que está inserta la comuna.

La dimensión de carácter socio-demográfica dice relación con atributos del territorio, más que de los organismos del Estado y sus autoridades. Esta se dividió en dos variables con su respectivo indicador. La variable población, dice relación con la cantidad de habitantes de una comuna en un año específico, mientras que la variable

desarrollo, a falta de otra mejor, se utilizó como indicador la tipología de desarrollo creada por SUBDERE para fines de la asignación de incentivos a la gestión municipal, que es un índice, que agrupa a todas las comunas del país en 5 grupos de mayor a menor desarrollo.

Tabla N° 1:
Operacionalización de Variables

Dimensiones	Variables	Indicadores
1. Política	1.1. Influencia Partidaria	1.1.1. Coincidencia en la filiación partidaria entre alcaldes y CORES
		1.1.2. Coincidencia en la filiación partidaria entre alcaldes y gobierno
2. Institucional	2.1. Poder Institucional	2.1.1. Comuna asiento de capital regional
		2.1.2. Comuna asiento de capital provincial
	2.2. Representación Territorial	2.2.1. Cantidad de Consejeros Regionales por Comuna
3. Burocrática	3.1. Capacidad Organizativa	3.1.1. Cantidad de RS que obtiene un municipio al año
		3.1.2. % de RS que obtiene un municipio al año
4. Socio- Demográfica	4.1. Población	4.1.1. Población Comunal
	4.2. Desarrollo Comunal	4.1.2. Grado de desarrollo comunal según tipología SUBDERE

Fuente: Elaboración Propia

3. Justificación

La literatura tiende a relacionar fuertemente desarrollo local y descentralización, debido a la necesidad de generar territorios competitivos “...en el plano territorial, se hace imprescindible diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo” (Silva, 2003: 44) que puedan insertarse en “cadenas globales de valor” (WTO-IDE-JETRO, 2011: 16 y siguientes.) Donde los factores clave, en un contexto de globalización, serían los distintos tipos de capitales de carácter inmaterial, vinculados al conocimiento formal o tácito (Boisier, 1999)

El análisis empírico de la evolución económica regional entre territorios para seis países latinoamericanos en el período 1990-2003 cruzando crecimiento económico con riqueza, (Silva, 2003) da como resultado la caracterización de cuatro tipos de territorios, evidenciando la vinculación entre disparidades regionales con la incapacidad de las economías regionales “periféricas” para utilizar sus recursos naturales y reconvertir sus economías desde sectores poco productivos y tradicionales a otros más dinámicos. Así mismo, análisis en detalle para Chile muestran que las disparidades entre regiones en Chile se dan por las diferencias entre regiones productoras de materias primas de mercado emergente (norte de Chile) y productoras de materias primas de mercados en decadencia (sur de Chile) (Silva, Riffo y González, 2012)

La descentralización ha sido planteada en América Latina como un proceso de reforma del Estado que permitiría corregir estas disparidades al fomentar el desarrollo económico local con equidad entre distintos territorios sub-nacionales, y aumentando la eficiencia en la asignación y producción de bienes y servicios y la participación social-ciudadana en la gestión del Estado. De este modo, democratización y eficiencia han sido las principales metas de la descentralización en América Latina (Finot, 2002)

En el contexto chileno, y de forma creciente, se ha puesto énfasis en la relación entre un excesivo centralismo y una dinámica de desarrollo económico territorialmente desequilibrado y altamente inequitativa y poco participativa (Palma, 2009: 133). El funcionamiento administrativo altamente centralizado del Estado hace que existan múltiples obstáculos institucionales al desarrollo de instrumentos pertinentes para una estrategia regional integrada de desarrollo, tales como que las estrategias de desarrollo sigan desarrollándose de forma centralizada (contra la tendencia en la región) restringiendo la capacidad de identificar oportunidades, y la lógica sectorial imperante, más o menos explícita en el Sistema Nacional de Inversión (OCDE, 2009: 173)

Los municipios, sobre todos en comunas de escasos recursos, tienen capacidades técnicas limitadas, siendo dependientes de las transferencias del nivel central y regional para la realización de proyectos de inversión orientados a sectores definidos como estratégicos en sus planes de desarrollo comunal, cuya aplicación es exigua. Mientras que los gobiernos regionales tienen amplias funciones, estas no se condicen con sus atribuciones y recursos. (Isunza, 1997: 18). El diseño de una institucionalidad que

permita la implementación de políticas públicas que puedan abordar el enfoque territorial de desarrollo requiere de una comprensión de los instrumentos concretos utilizados, así como de su utilización por los actores específicos de la descentralización, tales como las autoridades regionales y nacionales.

No obstante la existencia posterior de distintos instrumentos de inversión de decisión regional, el FNDR es el principal instrumento a través del que se ha dotado de recursos a las regiones para el desarrollo de distintas iniciativas de inversión con relativa autonomía político-administrativa en la priorización y toma de decisión, que representa la mayor parte de la Inversión de Decisión Regional, siendo llamado “el fondo de la descentralización” (Schilling, 1999: 67)

Sin embargo existe poca claridad respecto a los factores que explican una mayor o menor inversión en determinadas comunas y regiones respecto a otras, los que no existen en términos formales. Como resultado, los proyectos asociados al FNDR terminan sirviendo muchas veces de suplemento presupuestario para la inversión municipal o siendo asignados según un criterio de compensación territorial que no consideran la eficiencia del gasto (Insunza, 1997: 20) o por criterios eminentemente políticos (Acuña, 2009: 29), llegándose a señalar que *“El proceso (de inversión regional) carece de flexibilidad para adaptarse a las circunstancias territoriales específicas, haciendo difícil lograr las sinergias regionales”* (OCDE, 2009: 170)

El estudio de la distribución del FNDR, y de los criterios con que éste se asigna, se revela como particularmente importante a la luz de los debates presentes en el Congreso Nacional sobre la elección directa del consejo regional, que es planteada como una fase inicial de un proceso más amplio de reformas a los gobiernos regionales y la estructura interior de administración del Estado, siendo aún incipiente el debate legislativo sobre las funciones, atribuciones e instrumentos que estos cuerpos colegiados deben tener para realizar un diseño, coordinación e implementación de política que facilite, y no obstruya, el desarrollo local.

La generación de evidencia empírica, respecto a los criterios con los que actualmente se asignan los proyectos de inversión en el FNDR en las comunas, nos permitiría comprender mejor nuestra institucionalidad y detectar posibles problemas y nudos críticos, que el legislador puede tener interés en cambiar a la luz de los distintos desarrollos teóricos y empíricos que ponen énfasis en el rol de la descentralización y los gobiernos locales/regionales en el logro del desarrollo económico y social.

4. Marco Conceptual

4.1. Descentralización

El concepto de descentralización se ha utilizado de diversas maneras y desde distintas dimensiones *“A nivel de Teoría de Sistemas supone trasladar competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores. Al nivel de Sistemas Políticos, la descentralización modifica el aparato institucional político-administrativo, trasladándose funciones a unidades inferiores (funcional o territorialmente definidas) dentro del aparato estatal, o bien fuera del Estado (...) Finalmente a nivel de autorregulación y funcionamiento del sistema político, la descentralización es un proceso de adaptación que tiene diferentes fases y se caracteriza por contradicciones, retrocesos y yuxtaposiciones”* (Von Haldenwag: 1990, 4)

Prud’homme, siguiendo a Rondinelli y Nellis, ha distinguido entre tres procesos distintos a los que se les puede dar el nombre de descentralización (Prud’homme, 1994: 2). La Descentralización Espacial, caracterizada por la difusión poblacional y de actividades económicas desde los centros demográficos hacia zonas geográficas de menor densidad. La liberalización económica, entendida como el traslado de la producción de bienes y servicios desde el Estado al Mercado, y la descentralización administrativa, entendida como *“transfer of responsibility for planning, management and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies, to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations area-wide, regional or functional authorities, or nongovernmental private or voluntary organization”*(Rondinelli y Nellis, 1986: 5). El concepto de descentralización abordado aquí es el de descentralización administrativa, toda vez que lo que se pretende estudiar es un instrumento de inversión descentralizado del Estado, particularmente los criterios y procedimientos mediante los que las distintos gobiernos regionales, dotados de responsabilidad sobre los mismo, asignan dichos recursos

Así mismo, la descentralización administrativa puede ser clasificada en tres sub-tipos: desconcentración, delegación y devolución. La desconcentración o descentralización operativa, se da en los casos *“...de provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central”* (Finot, 2005: 33) La delegación es definida como *“the transfer of responsibilities and power from the central government to semi-autonomous organizations (like a public corporation or a housing authority) not wholly controlled by the central government but ultimately accountable to it”* (Prud’homme: 1994, 2). La devolución, también conocida como descentralización política, es definida como *“la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida”* (Finot, 2005: 32)

La descentralización administrativa además puede ser de carácter funcional u horizontal, cuando se refiere a esferas específicas dentro de un sector de la sociedad, y

además puede ser de carácter territorial o vertical, cuando el traspaso de funciones/actividades/decisiones se realiza circunscrito a una unidad o unidades territoriales específicas dentro de un Estado. (Boisier, 1990; Finot, 2001). Además, es necesario señalar que la descentralización puede ser entendida como un “proceso”, es decir, cuando el gobierno a lo largo del tiempo transfiere atribuciones a una unidad menor, o como un “estado” cuando se hace referencia a las atribuciones que en un momento determinado, las unidades administrativas menores tienen respecto al gobierno central en un momento determinado (Prud’homme, 1994: 2-3). Aquí se usará el concepto de descentralización como estado.

A partir de la revisión precedente, queda claro que la descentralización administrativa remite específicamente a la estructura del Estado, refiriéndose a la distribución de diversas funciones del mismo entre las distintas agencias gubernamentales y al grado de autonomía que estas distintas agencias tienen para la toma de decisión respecto a sus funciones. La descentralización administrativa es un concepto que remite a un proceso político-económico altamente complejo dentro del Estado que condensa variables institucionales, partidarias, financieras, y administrativas, sin embargo, sólo para fines analíticos, es posible distinguir dos dimensiones de la descentralización administrativa. La dimensión política, referida a la generación de autoridades y sus procesos de decisión y la dimensión fiscal, referida a los mecanismos de financiamiento y gasto.

La Descentralización Fiscal se refiere principalmente a las distintas formas y magnitudes de ingresos y gastos que son realizados por unidades administrativas inferiores “*La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central*” (Aghón, 1993: 8) Respecto a los Ingresos se pueden identificar tres formas principales de financiamiento de las unidades subnacionales: 1) Impuestos cobrados por las unidades descentralizadas; 2) Transferencias Intergubernamentales, desde el gobierno central a las unidades descentralizadas; 3) Acceso al crédito por parte de las unidades descentralizadas (Monasterio y Suarez: 1998, 31-50).

En el caso de las transferencias, existe una amplia gama de posibilidades y variantes de transferencias, pudiendo ser condicionadas, cuando el gobierno central determina el fin para el que deben utilizarse dichos recursos, o de libre disposición, cuando no existe una contraprestación o condicionante asociada a la transferencia. Si la transferencia es condicionada, la condición impuesta puede ser de carácter general, cuando es acotada a un sector específico de política pública, o de carácter específica, cuando se refiere particularmente a la provisión de un bien en específico, o la realización de un proceso determinado. Mientras que las transferencias no condicionadas pueden ser realizadas en base a un grado de participación en los recursos generales del Estado, o en base a algún criterio de compensación a los gobiernos subnacionales. (Monasterio y Suárez, 1998: 37-47).

Así como la descentralización administrativa en términos generales no es una condición dicotómica, sino admite diversos grados, del mismo modo la descentralización en su dimensión financiera admite diversas formas de condicionalidades, gradualidades,

participaciones, etc. que hacen que existan múltiples grados y formas de descentralización fiscal *“Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno central, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal”* (Aghón, 1993: 10).

Respecto a los efectos de la Descentralización Fiscal, existen diversos puntos de vista que apuntan tanto a las ventajas como a las desventajas de la misma. Letelier, en una revisión del estado del arte de la discusión, identifica como las principales ventajas tradicionalmente señaladas de la Descentralización Fiscal: a) Que los niveles subnacionales, tendrían mejor información respecto a las preferencias individuales de las personas que los gobiernos centrales, y que por tanto los primeros serían más eficientes en la asignación de recursos; b) Que, dada la inexistencia de barreras en la movilidad y externalidad en los bienes públicos locales entre jurisdicciones, estas igualarían las condiciones de competencia de mercado ofreciendo distintos paquetes fiscales a los habitantes posibles y actuales, aumentando la eficiencia; c) Que los gobiernos locales son más fáciles de fiscalizar por la ciudadanía que los gobiernos nacionales, argumento sostenido por Brennan y Buchanan y; d) Que unidades de gobierno con mayor autonomía son más innovadoras, y por tanto, incrementan la eficiencia. (Letelier, 2002: 59)

Del mismo modo, al autor también identifica las principales desventajas atribuidas a la descentralización fiscal, las cuales serían: a) La existencia de externalidades entre jurisdicciones en diversos sectores de política pública, generando ineficiencias un una provisión sub-óptima de bienes públicos locales; b) Poca capacidad técnica e información limitada de las burocracias subnacionales; c) Mayores posibilidades de corrupción dado la mayor cercanía de intereses con la elite local; d) Que la provisión de bienes y servicios locales responda a los intereses de los electores es falaz, toda vez que la representación electoral no refleja fielmente los intereses individuales; e) Provoca el riesgo moral de que, los gobiernos subnacionales al tener una “garantía oficial implícita” de los gobiernos nacionales, tendrían incentivos a actuar de forma irresponsable, por ejemplo, en el caso dar capacidad de endeudamiento a dichas unidades. (Letelier, 2002: 60)

Una de las desventajas adicionales tratada por Prud’homme, es el posible impacto negativo que puede tener la descentralización fiscal sobre la equidad, particularmente sobre el grado de redistribución o progresividad del gasto total del Estado, tanto en un sentido interpersonal, como inter-territorial. Respecto a la redistribución interpersonal Prud’homme señala que, por ejemplo, un esquema redistributivo de impuestos aplicado a nivel nacional, es mucho más redistributivo que un esquema diferenciado territorialmente, debido a que dos personas en la misma situación de pobreza o nivel de ingresos, en distintos territorios, puede tener un tratamiento distinto dependiendo de la posición que ocupen en la distribución de ingreso de dicho territorio, y a que, al contar con el total de la población, y por tanto necesariamente con un mayor rango de ingresos, las iniciativas redistributivas a nivel nacional pueden tener una mayor magnitud (Prud’homme, 1994: 14-15)

Respecto a la redistribución territorial, el autor señala que con la reducción de las disparidades de ingreso interpersonal, no existe una corrección mecánica de las disparidades inter-territoriales, debido a que el hecho de que existan zonas de bajo ingreso, no sólo tiene como explicación que estén habitados por individuos de bajo ingreso, sino también debido a que las unidades territoriales son entidades socio-políticas diferenciadas, en que existen distintos grados de infraestructura, concentración de actividad económica y oportunidades de trabajo (Prud'homme, 1994: 15-16)

En ese sentido, la literatura reconoce dos instrumentos concretos de política pública, que desde el enfoque de la descentralización fiscal apuntan a superar las disparidades regionales los “Fondos de Compensación Regional” y los “Fondos de Desarrollo Territorial”. Ambos instrumentos se pueden clasificar dentro de las categorías antes desarrolladas como transferencias monetarias, con algún grado de condicionalidad.

Los fondos de compensación regional están ideados desde la perspectiva de la solidaridad territorial, buscan *“financiar proyectos sociales y de infraestructura en aquellas regiones con niveles de pobreza por encima de la media nacional. De esta manera, los recursos estarían focalizados en regiones rezagadas...”* (CEER, 2007: 15). Las experiencias del FNDR en Chile y del Fondo de Compensación Inter-Regional Español, entre otros, muestran que esta “focalización” se logra a través del establecimiento de criterios económicos y socio-demográficos, establecidos por ley, para el reparto de los recursos. Es decir, buscan nivelar respecto a condiciones básicas de bienestar.

Los fondos de desarrollo territorial, por el contrario, están concebidos desde una perspectiva inter-sectorial y ponen atención en los recursos sub-utilizados de un territorio y sus posibles complementariedades, incluyendo usualmente a más de un territorio (OCDE, 2009: 166-167). Los cambios en los fondos estructurales en la Unión Europea, es el principal ejemplo de Fondo de Desarrollo Territorial, en donde, no obstante existe una focalización geográfica, las unidades subnacionales cuentan con dos instrumentos, las “inversiones territoriales integrales”, y los “Desarrollos Locales Liderados por la Comunidad” que permiten romper las lógicas sectoriales para hacer confluir distintas fuentes de financiamiento hacia iniciativas de relevancia para un territorio (Fresno, 2013) Por cierto existe una tensión entre la provisión de servicios e infraestructura básica para satisfacer las necesidades básicas de la población de un territorio y la inversión para fomentar el crecimiento económico dentro de la misma. Pero particularmente los instrumentos descentralizados de inversión

Desde su dimensión política, la descentralización administrativa puede ser entendida como *“...como un proceso de redistribución de poderes del Estado, en favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios y, de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales”* (Orjuela, 1993: 107) Lo que esta definición implica es que el paso de “funciones” desde un organismo central del Estado a uno “local” implica un cambio en la estructura de poder del mismo.

La definición anteriormente citada implica que dentro del Estado existan unidades de gobierno sub-nacional, cuya fuente de legitimidad tenga algún grado de diferenciación o independencia respecto al gobierno central, así, Claudia Serrano señala que *“Para que exista descentralización, es necesario que el nivel descentralizado constituya una unidad jurídica independiente, cuente con personalidad jurídica y que sus autoridades sean de generación democrática. Solo así se puede considerar viable que el nivel central entregue a una unidad subnacional (distinta de una oficina sectorial localizada territorialmente) atribuciones y facultades en determinadas materias”* (Serrano, 1999: 7)

Sin embargo, antes de quedarnos con esta sentencia, es necesario revisar nuestra tipología de tipos de descentralización administrativa, para concluir, entonces, que el tipo de descentralización descrito por Serrano es sólo uno de los tres tipos de descentralización administrativa revisados. Entonces, en términos político-institucionales: a) La desconcentración, correspondería a una descentralización en que el gobierno subnacional no tendría ni personalidad jurídica propia ni autoridades generadas políticamente; b) La delegación sería una descentralización en que el gobierno sub-nacional sí tendría personalidad jurídica, pero no autoridades electas democráticamente y; c) La devolución sería una descentralización en que el nivel descentralizado tendría tanto personalidad jurídica como autoridades generadas democráticamente.

El debate de la descentralización política ha girado en base a tres ejes: a) La autonomía regional, es decir, la descentralización como medio de activación de dinámicas locales de los agentes sociales en el territorio, en contra del dominio centralista; b) las privatizaciones, es decir, la redefinición del rol del Estado en el mercado como parte de la crisis del Estado Desarrollista latinoamericano, la crisis regulatoria debido a la transnacionalización de los capitales y la hegemonía del consenso de Washington en la región y; c) las democratizaciones, que significan una redistribución del poder ascendente, que implica mayor participación y control de los ciudadanos sobre el aparato estatal, sea a través de la elección de representantes u otro mecanismo, en contra de la tendencia a la política-burocrática (Córdova, 2002: 437-446)

Dada la crisis del Estado Nación y la emergencia de las identidades locales, propias de la globalización, la dimensión política de la descentralización significa una nueva oportunidad para dotar de nuevo dinamismo al sistema político *“Con los nuevos movimientos sociales como los agentes del actuar político en busca de nuevas formas de distribución del poder. La política moderna es una política espacial, determinada por la distinción entre lo externo y lo interno, entre ciudadanos, comunidades, naciones y movimientos sociales. La relevancia potencial de lo espacial es clave para cualquier delimitación de lo político y la política (...) y la descentralización política refiere a la distribución espacial del poder en los diferentes ámbitos del Estado- Nación”* (Aragort, 2008: 66) La dimensión política de la descentralización se relaciona con el territorio a partir de la representación de las nuevas identidades emergentes.

Así mismo, la descentralización, al ser una forma en que la representación se adapta al contexto contemporáneo, tiene efectos en el sistema político nacional, ya que permite incrementar el grado de legitimidad del sistema político en su conjunto, a través de, al menos, cuatro mecanismos distintos: a) Reproduce en término simbólicos el régimen,

pero a escala local, y por tanto de forma mucho más eficiente que la estructura nacional, al fomentar la participación; b) Creación de nuevas arenas políticas, lo que implica nuevas formas de expresión política y control ciudadano; c) Mejora de los servicios públicos; d) La utilización de recursos provenientes de privatizaciones y racionalizaciones (Ibarra, 2001: 82-83)

De este modo, es posible afirmar que la descentralización administrativa es mucho más compleja como se muestra intuitivamente, ya que admite diversidad de grados, modalidades, mecanismos y dimensiones, que hacen que cada estructura institucional de gobierno descentralizado genere efectos específicos que es necesario estudiar en su contexto y atendiendo a las relaciones entre cada elemento y la lógica global de la acción del Estado.

4.2. Disparidades Regionales y Desarrollo Territorial

El estudio de los distintos instrumentos y autoridades de carácter descentralizado suponen un ordenamiento territorial de carácter político-administrativo como dado, sin embargo, previo al estudio de dichos instrumentos, es necesario conceptualizar de manera adecuada la idea de "territorio". En primer lugar, se puede definir el espacio social como *"...una organización particular de interacciones complejas reguladas a través de la posición, la forma, y las estructuras de centralidad de los elementos"* (Cuervo, 2006: 23), mientras que al territorio se lo define como *"El espacio natural, culturalmente apropiado por la sociedad humana"* (Cuervo, 2006: 24) Entonces, el territorio es un espacio social "apropiado" es decir que se caracteriza por interactuar con las comunidades humanas, en lo político, a través de relaciones de dependencia y control, en lo económico por relaciones de captación y dominio, y en lo cultural, por relaciones de reproducción y apropiación (Cuervo, 2006: 27)

Esta perspectiva adoptada implica comprender los territorios como "construcciones sociales" es decir, que las propiedades de los territorios son producto de un desarrollo histórico y de múltiples determinaciones entre variables económicas, sociales, culturales y ecológicas. En ese sentido, suponer una visión de territorio como construcción social no niega la importancia del ecosistema, sino que la sitúa en relación al complejo de variables que lo constituyen *"...este proceso se realiza en directa imbricación con los ecosistemas que le albergan, los cuales pueden también imprimir determinado sentido a las formas de organización socio-espacial que se vayan estructurando históricamente, ya sea que actúen como facilitadores o como restricciones. Por tanto se trataría de un proceso de co-evolución sociedad-naturaleza que puede sufrir momentos de contradicción, crisis, adaptación y resiliencia"* (Riffo, 2013: 38-39)

La definición estándar de desarrollo implica un aumento sostenido en el tiempo del bienestar material de una comunidad humana específica. Sin embargo la perspectiva que se adoptará aquí asume que el bienestar no es un atributo individual, sino un producto de una serie de relaciones sociales y económicas, y por tanto, esta determinado por variables estructurales de la sociedad, tales como su matriz productiva y el grado de modernización de sus instituciones que pueden o no contribuir al

desarrollo de dicha comunidad humana, por tanto se entenderá que *“El proceso de desarrollo tiene como propósito entonces realizar transformaciones en aquellas estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas, que impiden o dificultan el logro de mejores condiciones de vida, a partir por ejemplo de incrementar la diversificación productiva, disminuir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso, incorporar mayor progreso técnico, entre otros”* (Riffo, 2013: 39)

Así mismo, el estudio de los instrumentos de desarrollo regional requiere primeramente entender el concepto de desarrollo. El desarrollo debe ser concebido de forma interdependiente al crecimiento económico. Conceptos como el de heterogeneidad estructural hacen hincapié en que las oportunidades de desarrollo individual están fuertemente condicionadas (cuando no determinadas) por la estructura económica e institucional de oportunidades que se asientan en un territorio determinado (Riffo, 2013: 38-40). En la medida de que surgen nuevos sectores de mayor productividad en la economía de un territorio (cambio estructural), estos generan más empleo y de mejor calidad en la zona, reduciéndose la pobreza vía salarios a la vez que existe una mayor inserción por parte de los habitantes en la institucionalidad formal del Estado y se generan lógicas de cooperación social (CEPAL, 2012: 16-17). El desarrollo depende de la interacción virtuosa entre la institucionalidad política, la estructura productiva y los actores locales de un territorio (Boisier, 1982: 19-25).

No obstante la relación entre crecimiento y desarrollo, ambos son fenómenos de naturaleza distinta, pues mientras el crecimiento económico indica un aumento en ciertas variables esenciales como PIB, productividad e ingreso per cápita, el desarrollo considera en términos absolutos la generación de ciertas capacidades en una comunidad humana, así *“...no resulta posible concebir el desarrollo si no como un proceso más bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por tanto si se desea explicar la presencia o la ausencia del desarrollo (con toda la carga ética que el término tiene), hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede producirse el desarrollo (cualquier situación que implique una mejoría social sin crecimiento es sólo transitoria y autofágica). Si hay crecimiento económico, el desarrollo no está en modo alguno garantizado...”* (Boisier, 1997: 44).

Además, a diferencia del crecimiento, que depende fundamentalmente de variables exógenas a las economías nacionales y locales (demanda externa, inversión extranjera directa, difusión tecnológica, migraciones, etc) sobretodo en el contexto de la globalización, el desarrollo es un proceso fundamentalmente endógeno, es decir, depende de variables que una comunidad humana tiene o pueden tener bajo su control de las mismas comunidades humanas sobre las que recae el desarrollo. Así, para Boisier, la endogeneidad del desarrollo se expresa en cuatro planos: a) En el plano político, se expresa en la capacidad de una unidad territorial de diseñar estrategias e implementar políticas públicas orientadas hacia determinado modo de desarrollo elegido; b) En el plano económico, se refiere a la capacidad de apropiación de parte del excedente de la actividad económica para reinvertirlo en sectores estratégicos; c) En el plano tecnológico, se refiere a la capacidad de generar un impulso tecnológico para la industria situada en su territorio y; d) En el plano cultural, se expresa en una matriz identitaria propia (Boisier, 1997: 50).

El desarrollo territorial se puede entender como la perspectiva respecto al desarrollo que plantea que algunas de las principales variables que permiten el desarrollo productivo y social, tales como la innovación, la asociatividad, los recursos naturales, instituciones dependen de la articulación de los territorios como unidades socio-políticas con capacidades relacionales y de aprendizaje *“La visión del desarrollo económico local se orienta, por tanto, hacia la superación de algunas de las causas últimas de la desarticulación y heterogeneidad estructural de los países de la región”* (Aghón, 2001: 16)

Las perspectivas del desarrollo territorial indican la íntima relación entre territorio-capital social – competitividad. La competitividad de los distintos sectores productivos depende de cómo los distintos actores de los sectores productivos (empresas, universidades, comunidad, organizaciones sociales, gobierno) son capaces de cooperar para generar encadenamientos productivos y aprovechando sus ventajas competitivas (Silva, 2003). La capacidad asociativa dependería del capital social de los actores, y la generación del capital social estaría fuertemente en lo territorial, toda vez que las principales ventajas, ya sean de carácter natural, físico, o cognitivas, dependen del territorio en que se insertan las comunidades y los actores sociales (Boisier: 1999). Así por ejemplo, los programas sociales, particularmente la de inversión social, que se desarrollan (o no) en determinados territorios, tienen importantes efectos en el desarrollo socioeconómico de las mismas, y por tanto implica que debiese haber una coordinación entre la política social y de fomento productivo desde una perspectiva regional en un grado mucho mayor y deliberado que en la actualidad.

Boisier identifica seis factores del desarrollo endógeno territorial: 1) Los actores presentes en el territorio, en relaciones de interdependencia y poder que son quienes, finalmente toman las decisiones o las influyen de algún modo; 2) Las instituciones, tanto públicas como privadas, presentes en el territorio, evaluadas según su velocidad de reacción, flexibilidad para responder a distintas situaciones, su virtualidad, es decir, penetración en los medios web y capacidad de aprendizaje; 3) La cultura, ya que determina los grados de confianza e identidad del territorio; 4) Los procedimientos administrativos del Estado, entre las que son de interés los instrumentos de fomento para el desarrollo, modelo de prestación de servicios del gobierno, y la forma en que se maneja la información; 5) Los Recursos, tanto materiales (Recursos Naturales y Físicos) como inmateriales (Recursos Humanos, Capital Social, Capital Cultural, Capital Cognitivo, etc) y; 6) El Entorno, definido principalmente por el Estado central, el mercado internacional y las relaciones horizontales con otros territorios. (Boisier, 1997: 57-63)

Así mismo, el autor señala que estas seis características no bastan para generar el proceso de desarrollo endógeno, sino que además deben estar adecuadamente articuladas, de forma densa y direccionada a través de un proyecto político *“Una articulación difusa y no direccionada no produce desarrollo en modo alguno, en tanto que una articulación densa y direccionada necesaria y predeciblemente produce desarrollo, sea por azar, sea mediante una ingeniería de la intervención territorial”* (Boisier, 1997: 64). Este proyecto político sería el único instrumento que, dada la

complejidad del desarrollo territorial, podría englobar todos los factores del desarrollo territorial endógeno de forma coherente.

De este modo, y consistentemente con el concepto amplio de descentralización administrativa el estudio de los instrumentos de desarrollo territorial, como el FNDR, no puede realizarse sólo en términos de los mecanismos técnicos de asignación, que forman sólo una parte del proceso, sino también el proceso político de asignación de recursos, que incluye tanto el mantenimiento explícito por parte de los gobiernos centrales y regionales de ciertos equilibrios territoriales, como de la capacidad técnica y política de los gobiernos regionales y locales para captar los recursos disponibles.

Algunos de los elementos que se presentan como principales obstáculos al desarrollo territorial, son: a) Poca convicción en el Gobierno Central sobre el papel de la planificación estratégica; b) Autoridades locales sin visión de futuro c) Sectores productivos desvinculados de reales oportunidades de desarrollo y del consenso local d) Líderes sectoriales con una visión cortoplacista y excesiva dependencia e) Temor de abrir espacios de debate por posiciones políticas (Elizalde, 2003: 15)

La necesidad de políticas de desarrollo territorial imponen un desafío a los gobiernos regionales y locales, de asumirse como agentes fundamentales en el proceso de desarrollo de los países *“...requiere de un nuevo rol de los gobiernos subnacionales que, particularmente ubicado en los planos de la meso y micro economía territorial y de la articulación público-privada pueda efectivamente contribuir a hacer verdaderamente competitivas a las empresas integrantes de los sistemas locales”* (Silva, 2003: 49), orientando su gestión a generar las condiciones necesarias para el aprovechamiento de las capacidades instaladas del territorio, fomentando alianzas público-privado, generando redes de asociatividad, y desarrollando y/o movilizándolo el conocimiento, tanto técnico como social, tanto explícito como implícito dentro de los territorios

Los gobiernos subnacionales pueden influir de distintas maneras en el desarrollo territorial de una región determinada, incidiendo en su competitividad, eficiencia en el uso de sus recursos naturales y socio-culturales y capacidad de captar recursos públicos y privados, entre las que destacan: a) Infraestructura de Calidad; b) Reglamentación que propenda a la eficiencia productivo-empresarial; c) Fomento a servicios fundamentales para el surgimiento de iniciativa privada; d) Fomento a la cooperación entre empresas; e) Provisión de servicios sociales según criterios territoriales (Elizalde, 2003: 15).

Sin embargo, como se ha dicho previamente, se requiere no sólo de iniciativas aisladas, sino además de una coherencia entre las distintas iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos subnacionales. Es por ello que Boisier indica, a modo de propuesta teórica, que las principales decisiones (o grupos de decisiones) de actores tanto públicos como privados que inciden en los distintos factores del desarrollo territorial son: 1) La participación de las regiones en los ingresos nacionales; 2) El impacto regional de las políticas macroeconómicas y; 3) La capacidad de organización social del territorio (Boisier, 1982: 3)

Este grupo de decisiones son las que compondrían el proceso de planificación regional, el que puede ser re-definido a partir de sus tres funciones relacionadas con estos tres grupos de decisiones (Boisier, 1982: 137): 1) Asignación de recursos entre regiones, en donde la principal problemática dice relación con la forma en que se busca, en un contexto de escasez de recursos, una distribución territorial de los mismos vía distintas transferencias u otros mecanismos, romper con la tendencia natural a preservar el esquema imperante del desarrollo en la distribución de los ingresos y así lograr que el desarrollo llegue a todos los territorios (Boisier, 1982: 45-46); 2) La compensación de los efectos de la política macroeconómica, es decir, generar distintas medidas tributarias/monetarias que compensen el carácter no neutral de la política fiscal ya que castiga a las regiones más pobres en beneficios de la capital (Boisier, 1982: 86-87); 3) Activación de la organización social local, es decir, incentivar la organización social de distintos actores regionales para generar una capacidad de negociación que permita a las regiones, internalizar los beneficios de la actividad económica, en contra de las tendencias centralizadoras del Estado y centrífugas del mercado mundial.

Particularmente referido a la distribución de los ingresos del Estado por las distintas unidades territoriales, es decir a la función de asignación, Boisier señala que en países en que se privilegia el crecimiento económico agregado y la maximización del ritmo de crecimiento, la asignación de recursos entre distintas regiones de un país, esta tiende a reproducir de manera más o menos lineal las disparidades territoriales en el nivel de desarrollo, debido a que la necesidad de acelerar el crecimiento llevaría a favorecer la distribución de recursos en el “centro” nacional o metrópolis, tendencia sólo por la tendencia a la desconcentración territorial debido a las externalidades negativas provocadas por la concentración excesiva que llevarían a desconcentrar parte del aparato productivo (Boisier, 1982: 31-33)

Sin embargo, en la desconcentración del aparato productivo “...se termina por poner la atención no en la regiones más pobres, sino en regiones que pueden ser calificados de segundo orden; no son centro precisamente pero (...) están a pasos de convertirse en verdaderas regiones centrales” (Boisier, 1982: 33). En ese sentido, no sólo este patrón lleva a la concentración de los recursos hacia la capital o centro regional, sino que dentro de los recursos no destinados a la misma, también existiría un grado importante de concentración territorial, en este caso, hacia determinados territorios “prioritarios” de desarrollo debido al más bajo costo de oportunidad del dinero, en donde se invertirá hasta cumplir con las “prioridades de desarrollo” que hayan sido definidas. “*En definitiva entonces, el proceso de crecimiento (o de desarrollo en el mejor de los casos) de la región prioritaria es un proceso de penetración y de expansión del centro, tendiente a ampliar la base geográfica de los mercados a fin de facilitar la continua reproducción del sistema y del estilo de desarrollo*” (Boisier, 1982: 41).

En este contexto, los grados de libertad que el proceso de planificación así descrito deja para la asignación de recursos es bastante escueto, quedando definido simplemente como remanente de la asignación que se ha hecho al territorio “central” y al territorio prioritario, debiendo satisfacer simplemente el criterio mínimo del mantenimiento constante del producto ajustado vía población. La existencia de un segundo o tercer territorio prioritario queda sujeta a la disponibilidad de recursos, una vez que se hayan cumplido tanto la maximización del crecimiento del PIB por parte del territorio “central”

como por el cumplimiento de la meta de crecimiento real del territorio “prioritario”, por tanto la definición o no de otro territorio prioritario, es residual respecto a las definiciones centrales (Boisier, 1982: 41).

Así, existiría un tipo de planificación para las regiones centrales, caracterizado por el control/limitación sobre la actividad económica de la misma. Existiría otro tipo de planificación para las regiones prioritarias, de carácter activo, incentivando la iniciativa empresarial y ha generando las condiciones para la misma a través de la institucionalidad pública, existiría un tercer tipo de planificación para aquellos territorios que tienen algún grado de prioridad “residual”, en el que esta sería de carácter innovador, pero modesta y limitada, mientras que en la mayoría de los territorios (aquellos sin prioridad) la planificación tendría como función la estabilización del ritmo de crecimiento mínimo. (Boisier, 1982: 44-45).

De este modo, la planificación regional en su función asignativa, puede quedar limitada a la reproducción del patrón de crecimiento territorial dentro de un país “...*la planificación regional entendida de un manera tradicional, cumple más con un papel de acompañamiento de la dinámica de expansión del sistema que con un papel innovador*” (Boisier, 1982: 46). La perspectiva del autor, es que la función asignativa debe propender a un patrón de financiamiento territorial que no sea ni un simple reflejo de la tendencia espontánea, ni totalmente desconectada de los patrones reales de desarrollo económico en los territorios, sino que debe buscar el equilibrio que permita asegurar a todos los territorios oportunidades de desarrollo (Boisier, 1982: 136).

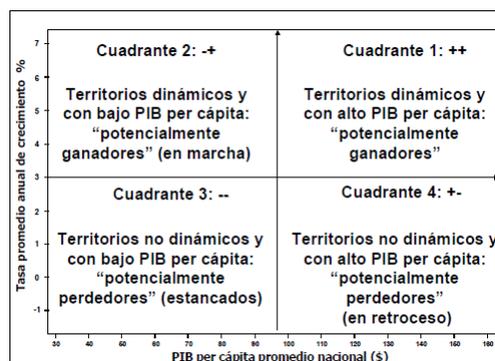
Existe una amplia literatura acerca de las disparidades territoriales en los grados de desarrollo y ritmos de crecimientos al interior de los países y regiones, tanto desde una perspectiva neo-liberal, como desde perspectivas de carácter heterodoxa. Desde el paradigma tradicional económico, las disparidades territoriales son analizadas desde la perspectiva del modelo de crecimiento exógeno Solow-Swan, cuya aplicación inicial fue para analizar las diferencias de crecimiento entre países, pero también se ha utilizado aplicado a cada país para analizar diferencias entre regiones de un mismo país.

Los resultados de distintos estudios para América Latina inspirados en el modelo Solow-Swan (Cuervo, 2003; Silva, 2003) muestran que la predicción de convergencia territorial, medida tanto como disminución de la dispersión de los PIB per cápita regionales (convergencia sigma) como medida en relación a las tasas de crecimiento inversamente relacionadas con el PIB per cápita (convergencia beta) muestran resultados no concluyentes o notablemente inferiores a los esperados. Sin embargo existe evidencia empírica que apoya la existencia de convergencia territorial de carácter condicionado, es decir entre territorios de característica similares, apoyado en la evidencia empírica que señalaría que “*en contra de lo esperado, los diferentes territorios tiendan a operar como conglomerados heterogéneos, con diferentes estados estacionarios y con dificultades de integración social, económica y territorial*” (Cuervo, 2003: 44) Existiendo un alto grado de convergencia en el ritmo de crecimiento entre las regiones de ingresos medios y altos, mientras existiría una heterogeneidad en los ritmos de crecimiento, con una tendencia al estancamiento, de las regiones caracterizadas como de “ingresos bajos”

La heterogeneidad territorial Latinoamericana ha sido conceptualizada en base a la evolución de las tendencias económicas de las regiones, clasificándolas según su PIB per cápita en relación al nacional, y a la tasa de crecimiento del PIB per-cápita, en relación con la tasa de crecimiento nacional, generando cuatro categorías de territorios: a) Convergentes, aquellos con un PIB bajo pero una tasa de crecimiento alto, asociados con actividad económica en sector primario; b) Ganadores, aquellos con PIB alto y tasa de crecimiento alta, asociados a explotación de recursos naturales y desarrollo complementarios de manufactura y servicios de alto dinamismo relativo; c) Estancados, aquellos con un PIB bajo y tasa de crecimiento bajo, asociados con actividad económica en sector primario y manufactura tradicional y/o de baja productividad; d) En Retroceso, con altos PIB y bajo crecimiento, asociados a sectores industriales de bajo dinamismo, actividad primaria de lento crecimiento y fenómenos de emigración. (Silva, 2003: 20-27)

Desde la perspectiva de la Economía Regional, se ha señalado que el grado de concentración urbana en los países latinoamericanos es mucho mayor que en los países europeos, no teniendo esto relación con herencias coloniales, sino con el proceso de industrialización de Latinoamérica, caracterizado por una mayor heterogeneidad estructural que implicaba la necesidad de mayor cantidad de trabajadores para un mismo nivel de producción, menores escalas de producción que tendía a la concentración para obtener beneficios de aglomeración, y el carácter territorial de la inequidad de ingresos (Cuervo, 2003; 60-62) dando como resultado la concentración espacial de la actividad económica y de la densidad poblacional de los países en una o dos grandes ciudades

Tabla N° 2:
Tipologías de Evolución Económica Regionales



Fuente: (Silva, 2003: 20)

Desde la Nueva Geografía Económica, esto puede ser explicado por distintos factores de carácter económico, tales como la presencia de economías de escala, barreras en el comercio internacional, costos de transporte significativos, externalidades del mercado del trabajo, patrones de difusión del conocimiento, encadenamientos productivos, locación de materias primas, etc. Si bien en un principio, muchas ciudades son

candidatas a concentrar un volumen importante de actividad económica *“...pequeñas diferencias (capricho histórico o expectativas autorrealizadas) determinan quienes son los ganadores y, una vez esto ha sido definido, opera un efecto inercial y acumulativo de aseguramiento de esta condición”* (Cuervo, 2003; 70) generándose un patrón de dependencia histórico que refuerza la concentración en los centros económico-urbanos ya existentes, acumulando conocimiento, tradiciones, instituciones y poder político.

El resultado final de estas desigualdades es la generación de centros económicos altamente desarrollados y una periferia rezagada del desarrollo nacional *“De esta forma se conformaron subsistemas territoriales dinámicos, o centros principales de acumulación, en paralelo a otros que permanecieron en condiciones de dependencia y rezago social”* (Riffo, 1994: 39) siendo expresiones territoriales de la pobreza y exclusión social que son sostenidas por estructuras políticas, económicas y sociales que se han imbricado con su configuración socio-espacial.

La existencia de estas disparidades regionales, tiene efectos en el desarrollo de los países, toda vez que se pierden oportunidades de crecimiento, innovación y utilización de recursos físicos, naturales e intangibles en regiones completas de los Estados, lo que en el contexto de la globalización significa una fuerte pérdida en términos de competitividad y crecimiento.

“la creación de ventajas competitivas tiene un carácter marcadamente local, ya que la estructura económica nacional se puede expresar en torno a cadenas productivas locales que propician el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (sin perjuicio de sus vinculaciones con grandes empresas y de procesos de atracción de inversiones externas) y que tienden a buscar formas asociativas y articuladas para conseguir ventajas competitivas, ya sea bajo el impulso de aglomeraciones productivas (clusters) de empresas organizadas sobre el territorio o de otros tipos de asociaciones productivas, donde el logro de economías de escala se concibe como externo a las empresas pero interno a los territorios.” (Silva, 2005: 82)

Aquello significa que para una política de desarrollo nacional, la preocupación por los territorios/regiones es fundamental, lo que debe abordarse desde la perspectiva de la política pública, y no sólo en la esfera del mercado *“...es cada vez más importante diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales”* (Silva, 2005: 82) En efecto, no es posible considerar los territorios como simples divisiones administrativas, sino como realidades sociales complejas, es decir:

“como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución (...) tanto las dimensiones físicas o materiales, como aquellas subjetivas o culturales, que caracterizan a un territorio en un momento histórico dado, son producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales que produce, reproduce y transforma los lugares específicos y su vinculación o interacción con otros lugares” (Riffo, 1994: 38)

En virtud de lo anterior, es claro que el territorio es un factor clave desde el punto de vista del desarrollo, toda vez que justamente el desarrollo es un fenómeno cuyas dinámicas están asociadas a factores con un fuerte “arraigo” en el territorio. Las diferencias entre distintos territorios, tanto en el grado de desarrollo como en el ritmo de crecimiento, y su explicación a partir de la “concentración económica” no hacen sino ratificar esta perspectiva “territorial” del desarrollo. Por tanto, una política pública orientada a fomentar el desarrollo, no puede ignorar si sus efectos sobre el territorio son homogéneos o no, sino por el contrario, estos efectos pueden y deben ser intencionados deliberadamente por los distintos procesos de planificación existentes.

4.3. Política Local: Participación y Clientelismo

Los procesos de descentralización no pueden ser pensados sólo desde la perspectiva económica, sino que también requiere que sean analizados dentro del proceso político de la región. Es así como el último gran impulso descentralizador en la región se inserta dentro del proceso de re-democratización de la región, hasta el punto en que *“En el imaginario político de América Latina ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización del poder del estado y el desarrollo de una sólida democracia. (...) Un estado moderno, democrático y pluralista, tenía que presentar un rostro descentralizado”* (Mascareño, 2008: 1). En buena medida, las diversas reformas descentralizadoras realizadas fueron una forma de afrontar una crisis de gobernabilidad y legitimidad del Estado (Ibarra, 2001: 96-98)

Los gobiernos locales (sea a nivel comunal como regional) pueden ser conceptualizados como Interfaces socio-estatales, es decir, en un contexto en que existen diversos campos sociales que se organizan en base a ciertos bienes, y en que la disputa por la distribución de estos bienes, por parte de los distintos actores sociales implicados genera el conflicto político, las interfaces socio-estatales son *“...un espacio de intercambio y conflicto en el que los actores se relacionan intencionadamente, y donde entran en juego los proyectos políticos, fuerzas y estrategias de los actores (estatales y societales) concernidos”* (Isunza, 2004: 18). Esto quiere decir que los gobiernos locales, son también un espacio de disputa política en que diversos actores, de diversa naturaleza (social, privada, gubernamental) buscan influir en los distintos proyectos y programas que estos gobiernos llevan a cabo

El grado de descentralización de un gobierno local muestra también, desde esta perspectiva, el grado de apertura del conflicto existente. La descentralización es una forma de institucionalizar el conflicto por el reparto de recursos en una esfera específica de la sociedad (un territorio) que permite darle gobernabilidad a la misma, tanto en su dimensión económica como política. La existencia o no de autoridades electas democráticamente resulta clave, ya que influye en el grado de legitimidad que tienen para poder mediar entre múltiples intereses dentro de un territorio y por tanto proveer dicha gobernabilidad.

“Las autoridades regionales, en cuanto son representativas y gozan de legitimidad, son los actores principales de los diversos procesos asociados al

desarrollo regional. Su papel se entiende en torno a tres tareas. La primera, de carácter técnico-político, tiene relación con su rol en el proceso de inversión, tanto a la hora de decidir proyectos como de definir lineamientos estratégicos de desarrollo regional. La segunda, dice relación con su rol representativo y apela a un carácter ciudadano como autoridades democráticamente elegidas, cuestión que refiere a su capacidad de desarrollar y fortalecer canales de participación ciudadana. La tercera, y muy importante, se refiere a una labor de articulación de diferentes iniciativas, ideas, actores y oportunidades” (Serrano, 1999: 20)

Ahora bien, dentro de la dimensión política de la descentralización, la literatura admite la existencia tanto de elementos positivos como negativos asociados a ésta, llegando muchas veces a conclusiones contradictorias entre sí, dependiendo del marco de análisis utilizado.

Desde la perspectiva de la gobernanza, y la gestión de redes de política pública, la descentralización es vista como una oportunidad para fomentar la participación ciudadana a la comunidad local, incrementándose así la capacidad del Estado para identificar los problemas relevantes para dicha comunidad, generar consensos entre los principales actores relevantes, y aumentar el grado de rendición de cuentas. A esta dinámica de regulación del conflicto social se le ha denominado “gobernanza de proximidad” cuyas principales características serían “a) *la participación de actores diversos en el marco de redes más o menos estables y más o menos formalizadas de interacción, intercambio y conflicto; y b) la proximidad como espacio desde el cual desarrollar nuevas políticas adaptadas a la diversidad y nuevos estilos de gobierno basados en la gestión de redes participativas*” (Blanco y Gomà, 2003: 9)

Se ha llegado a pensar que bajo está lógica de gobernanza de proximidad “*Los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes*” (Blanco y Gomà, 2003: 2). Este resultado, la emergencia de proyectos políticos locales (usando el lenguaje de Boisier) a partir de la propia interacción de los actores locales se ha denominado “concertación local”, es decir

“...espacios de participación directa de las organizaciones de base pero en los cuales las formas de movilización social han traspasado la pura reivindicación y la resistencia. Involucran a los actores de la administración, pero éstos han traspasado la simple consulta con los sectores populares y las estrategias de incorporación subordinada. Es decir, se trata de espacios de concertación donde existen procesos y prácticas de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre diferentes tipos de actores, cada uno con sus distintos intereses.” (De la Maza, 2010: 63)

Si bien es cierto que las experiencias de concertación local presentan limitaciones relacionadas con los contextos económico y cultural general en el que se insertan, la descentralización potencialmente permite profundizar y enriquecer la democracia. Pero para ello, la literatura reconoce al menos dos condiciones. La primera se refiere a la

existencia de un compromiso, por parte de los gobiernos centrales, por respetar la autonomía de las instancias locales. *“En el plano local la proyección y el incremento de impacto (scaling up) de esas experiencias depende directamente de avances sostenidos en el proceso de descentralización, el apoyo que reciban desde los niveles superiores de la acción pública y la mantención de su autonomía de decisión”* (De la Maza, 2010: 57) En ese sentido, es necesario apuntar que en la región, los procesos de descentralización han sido impulsados tanto por actores nacionales e internacionales y no sólo fruto de la presión de los actores locales, que por cierto ha sido importante.

La segunda condición necesaria para que la relación entre descentralización y democracia se cumpla, es la existencia de una sociedad civil organizada y fortalecida *“Se asume, (...) que una sana y vigorosa sociedad civil local, soportará una sólida relación entre la descentralización y la democracia, en tanto que la sociedad organizada sería portadora de valores democráticos, deseables para consolidar una cultura de pluralismo y tolerancia.”* (Mascareño, 2008: 34) En contextos de alta desigualdad socioeconómica y sociedades con bajos niveles de organización y confianza, las estructuras de gobernanza de proximidad pueden resultar en estructuras carentes de participación social, y/o en instancias en que son los actores con mayor capital social quienes logran obtener un acceso preferente. *“La vigencia de una sociedad civil fragmentada y dispersa en los niveles territoriales, aunque creciente en número de organizaciones, no es garantía de una mayor calidad democrática”* (Mascareño, 2008: 52).

Sin embargo, desde la perspectiva del clientelismo político, también se han destacado elementos negativos de la gestión local. El clientelismo político puede ser definido en términos generales como *“... el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Dado que intenta resolver problemas de distribución y mediar entre intereses diversos, siempre es político”* (Schröter: 2010 143) Es decir, sería una forma de capital social. Se destacan entre sus características fundamentales: 1) El ser una relación asimétrica o inter-clase, pues entre personas con distintos niveles de capital económico y social, 2) Que opera según el principio de solidaridad difusa, y 3) Que se funda de manera mixta, tanto en factores simbólicos (ideología, lealtad, credibilidad) como por instrumentales (acceso a bienes públicos, recursos económicos o favores); 4) Opera tanto por mecanismos formales (servicios públicos y partidos políticos) como informales (juntas de vecinos, e incluso círculos de amigos) (Schröter: 2010; Durston: 2005)

Existirían tres tipos fundamentales de relaciones de clientelismo político: 1) La relación patrón-cliente, tradicional en sectores tradicionales de la sociedad, basada en el intercambio personales inter-clase de bienes y servicios, en que la “clientela” está al arbitrio del “patrón” que cuenta con total autonomía; 2) Los “brokers” o “intermediarios”, forma moderna de clientelismo, en la que existe este intermediario entre los “clientes” y el “caudillo”, que pueden ser miembros e un partido político y organización social, organizándose redes, teniendo las organizaciones sociales y clientes mayor autonomía para cambiar de red clientelar y: 3) El semi-clientelismo, practicado por partidos políticos ‘reformistas’ que también incurren en intercambio clientelares, pero que también incluyen formas de inclusión y empoderamiento social no-clientelares (Durston, 2005: 5-10)

Las estrategias electorales de carácter personalistas requieren de una amplia base de apoyo al candidato en barrios y organizaciones de base en el territorio en el que compite, que normalmente se logran mediante intercambios de carácter clientelares (Miranda, 2008:13) particularmente en las formas de clientelismo moderno (Barozet, 2006: 97-99) de allí que la esfera local es donde preferentemente se desarrollan las redes clientelares. Esto es particularmente relevante en Chile, en donde diversos autores, desde el aporte seminal de Valenzuela, han hecho énfasis en las características del caso Chileno en cuanto a redes clientelares de los dirigentes políticos.

“En Chile, país unitario y fiscalmente centralizado, se genera una vida política en dos planos: por un lado, el espacio político nacional, controlado por mecanismos relativamente eficientes de fiscalización y sobre todo normado por reglas del juego, que hace ver que “Chile es un país serio”; y, por el otro, la vida política local o regional, en la cual abundan autoridades todopoderosas que establecen reglas políticas personalizadas, con escasa fiscalización y con un fuerte impacto en la vida de los más pobres, pues para éstos la puerta de acceso a los beneficios sociales no son los grandes programas nacionales, sino los planes de empleo o de ayuda social que implementan los servicios municipales” (Barozet, 2008: 48)

Pero ahora incluso hay razones para creer que las redes clientelares a nivel local se han fortalecido en el Chile post-dictatorial: 1) Un incremento del gasto público desconcentrado y/o descentralizado; 2) Un fortalecimiento del rol de los municipios en la asignación y provisión de servicios sociales; 3) la alta segmentación urbana en las comunas más pobladas. (Barozet, 2008: 49-50) aquello ha significado una evolución en la dinámica de las relaciones clientelares, *“Hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político están cambiando en Chile, evolucionando desde la clásica relación patrón-cliente hacia formas de brokers competitivos y, en algunos casos, incluso hacia relaciones ‘sinérgicas’ o de ‘coproducción’... (Durston, 2005: 7)*

Particularmente en el contexto chileno, los estudios sobre clientelismo político han seguido dos desarrollos. Los primeros, vinculados con el análisis electoral, han tratado de buscar en que forma las clientelas locales (principalmente generadas en el contexto comunal) pueden o no ser movilizadas en elecciones de carácter nacional (diputaciones y senadores). Las conclusiones del trabajo de Gonzalo Contreras (Contreras, 2012) son bastante reveladoras, y engloban buena parte de los aportes de carácter fragmentario que se habían realizado en esa línea. Analizando los distritos de los parlamentarios que más se han re-elegido, se observó que en dichos distritos, la cantidad de alcaldes del mismo partido que los parlamentarios con muchas reelecciones tienden a mantenerse o disminuir.

Contreras concluye que la estructura partidaria si es relevante para lograr elegir o no a los parlamentarios, pero que en la medida en que el parlamentario se “consolida”, tiende a ser un “obstáculo” para el partido y dirigentes emergentes, por lo que el parlamentario buscaría alianzas con alcaldes y parlamentario de otros partidos dentro de la misma coalición o incluso de la otra coalición (Contreras, 2012: 24) lo que

significaría que el grado de flexibilidad y de patrimonialismo de las redes de intermediación aumenta en la medida en que el caudillo nacional se “consolida”

El segundo desarrollo de los estudios de clientelismo político en Chile ha investigado casos de caudillos regionales de carácter populista y la forma en que se configuran las estructuras de intermediación que les brindan el apoyo. Emmanuelle Barozet se dedicó a estudiar los casos de Luis Soria durante su alcaldía en Iquique y Joaquín Lavín durante su alcaldía en Santiago Centro. En ambos casos se observó una instrumentalización de las prestaciones sociales del municipio, una retórica de carácter populista que apunta hacia lo popular (Barozet, 2004: 224-231) una relación de carácter ambigua o instrumental con el partido político de origen y “...una fuerte vida asociativa, a través de la cual fluyen muchos recursos públicos municipales, que no son distribuidos desde las oficinas del municipio sino a través de personas específicas (dirigentes de estas organizaciones), las que a su vez reparten los beneficios entre los miembros de las asociaciones” (Barozet, 2008: 52)

En diversas experiencias en que la Inversión Pública Subnacional se realiza de forma participativa con la comunidad se pueden extraer diversas conclusiones respecto al impacto de esta participación en el proceso y del grado de clientelismo existente en dicha experiencias. En el caso de los presupuestos participativos en la provincia española de Barcelona, las experiencias en los distintos municipios muestran que: 1) Las estructuras de gobernanza de proximidad son periféricas a las estructura de los municipios; 2) Son limitadas también en volumen del gasto; 3) Efectivamente se detectan cambios en las prioridades sometidas a estas instancias; 4) Los niveles de participación son muy escasos y sesgados “...los niveles de participación en los presupuestos pueden venir inducidos por unas reglas del juego que privilegian a los miembros de las asociaciones y excluyen o dejan en una posición periférica a la ciudadanía no organizada. En otros casos, éstos son producto de la desigualdad de recursos y de motivaciones políticas de distintos grupos sociales y de la incapacidad de las metodologías para contrarrestar sus efectos en términos de movilización social” (Blanco y Ballester, 2011: 134-135)

En el caso chileno, existen dos experiencias de participación ciudadana, la planificación comunal participativa y los presupuestos participativos. En el primer caso, hubo intercambio de información que no pasó a ser deliberativo y la participación fue de carácter consultiva, básicamente para generar criterios de priorización y focalización, mientras en el segundo caso, fue de carácter deliberativo y con una evaluación altamente positiva, destacándose el hecho de que ha habido una mayor comprensión de la gestión municipal por parte de los actores, las demandas sociales son presentadas ante la autoridad de forma coordinada entre sectores, y se ha generado una “complicidad” entre los funcionarios y los dirigentes (Montecinos, 2007: 345-348)

El caso brasileño de los presupuestos participativos en los Estados de Porto Alegre y Belo Horizonte, ha sido de los más estudiados como ejemplo de buenas prácticas. En este caso, los municipios efectivamente han sido liderados por las autoridades comunales y el proceso de decisión sobre el reparto de bienes públicos ha pasado desde los intermediarios políticos (brokers) a los ciudadanos vía asambleas y dirigentes, por lo que las prácticas clientelares, si bien no han sido eliminadas, se han

visto drásticamente reducidas (Filgueiras, 2004: 18-19). Sin embargo, una de las principales complejidades del caso brasileño dice relación con la incapacidad presupuestaria para absorber todas las demandas sociales que se expresan en las distintas instancias participativas, lo implica una constante demanda de legitimidad política para el proceso.

5. Antecedentes

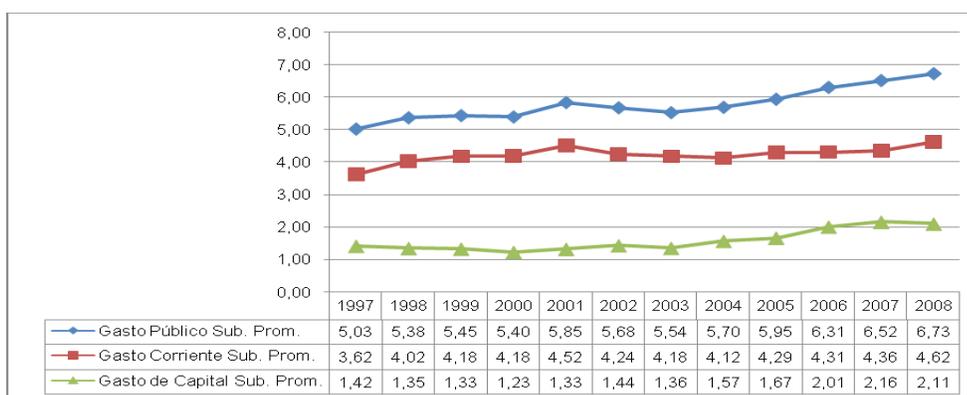
5.1. Inversión Regional en América Latina

Es posible situar la experiencia chilena de inversión regional dentro del contexto general latinoamericano, de tal manera de comparar las principales tendencias del gasto público subnacional. Para ello se seleccionaron 10 países (Chile, Brasil, Perú, Colombia, México, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Argentina) para los cuales se pudo encontrar información comparable del gasto público subnacional en relación al PIB por períodos de tiempo considerable y se comparó su evolución y composición en el tiempo.

La tendencia general del gasto público a nivel sub-nacional para los países analizados, medida como el promedio del porcentaje del Producto Interno Bruto, es al alza, pasando de un 5,03% del PIB en promedio en el año 1997, a un 6,73% promedio en el año 2009, sufriendo una caída del promedio de un 0,1% del PIB el año 2002 y de un 0,2% del PIB el año 2003, para luego recuperar la tendencia al alza en los años siguientes. Una tendencia similar se observa respecto al gasto sub-nacional corriente promedio, que crece de un 3,6% del PIB en promedio para el año 1997, a un 4,6% en promedio para el año 2008, sufriendo una caída el año 2002 de 0,3% del PIB, y de un 0,14% el 2004, recuperando la tendencia al alza desde el 2006 en adelante. El gasto sub-nacional de capital en promedio para la región también muestra una tendencia general al alza, creciendo de un promedio de 1,4% del PIB en 1997 a un 2,1% del PIB en el 2009, decreciendo como promedio regional un 0,1% del PIB en los años 1999 y 2000.

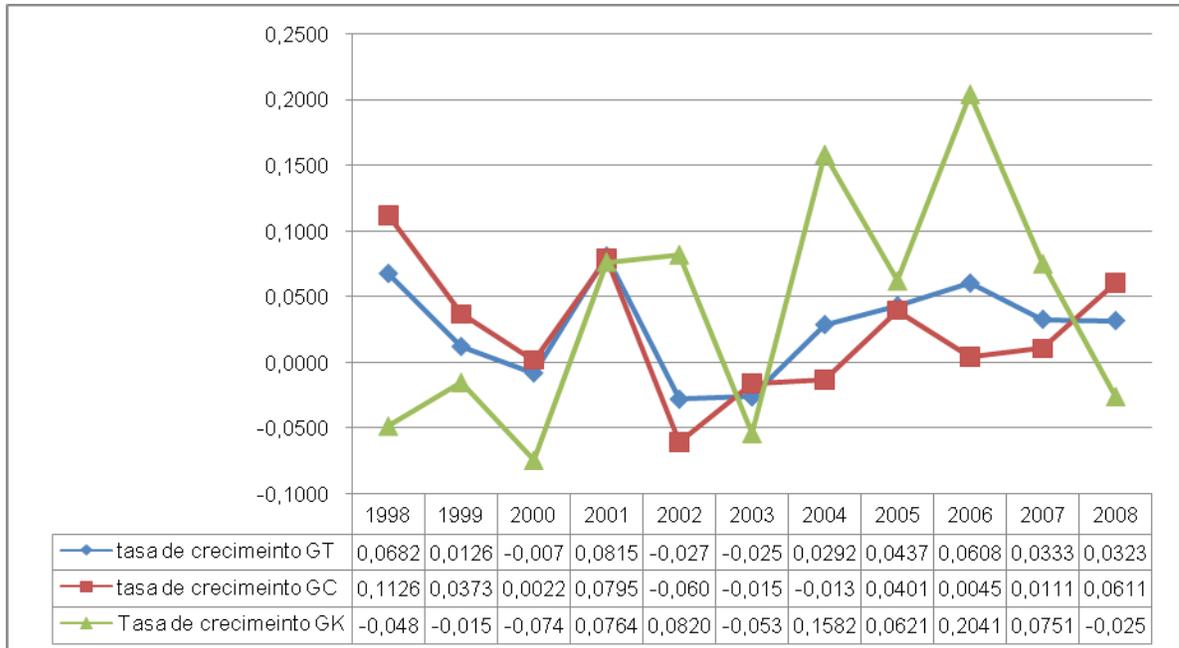
Si bien es cierto que en términos generales, en ambas categorías de gasto se observa la misma tendencia para todos los años medidos, en términos de peso relativo, el gasto corriente sub-nacional alcanza a representar al menos el 66% del gasto total sub-nacional, es decir, el gasto de capital en los niveles sub-nacionales apenas alcanza a representar un tercio de los gastos totales de los niveles sub-nacionales.

Gráfico N° 1
Evolución del Gasto Público Subnacional Promedio Latinoamericano (10 Países)



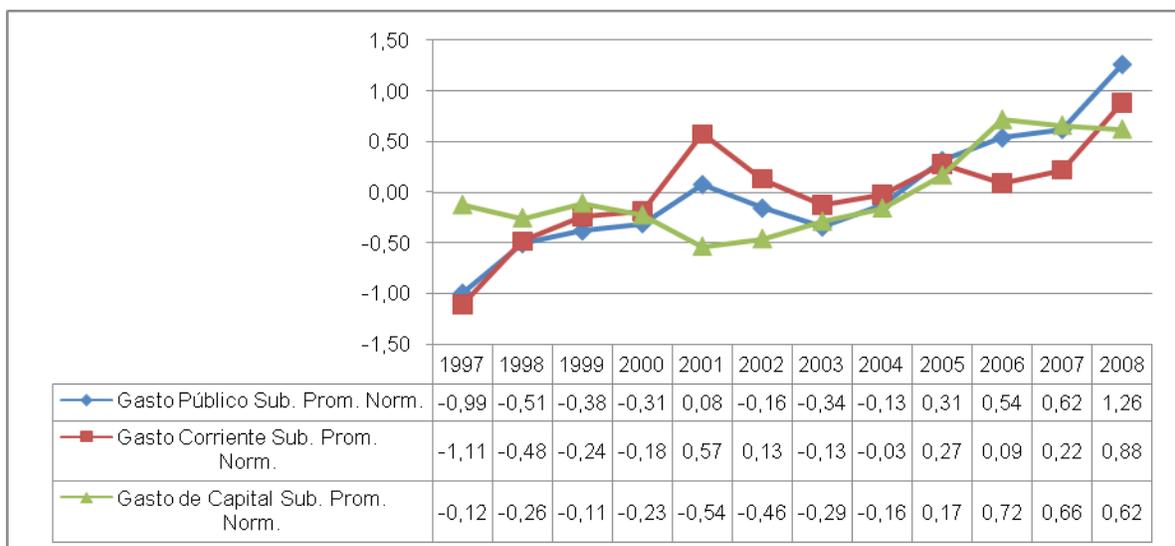
Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

Gráfico N° 2
Tasa de Crecimiento del Gasto Público Subnacional como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

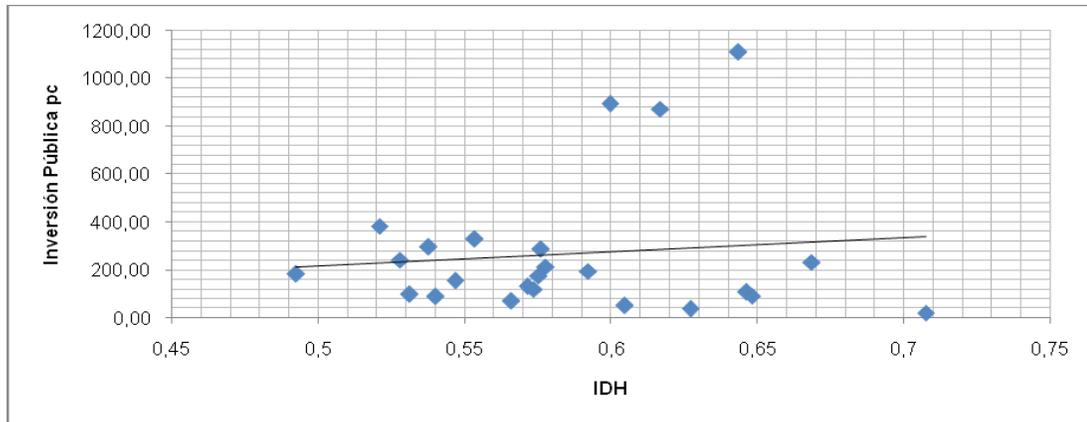
Gráfico N° 3
Evolución del Gasto Público Subnacional Promedio Normalizado para Latinoamérica (10 Países)



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

Además, para cinco de los diez países Latinoamericanos (Chile, Brasil, Perú, Colombia y México) es posible comparar el gasto subnacional a nivel intermedio en los distintos territorios con el IDH para verificar si existen criterios de desarrollo operando en la asignación de recursos. Para el caso de Perú, según datos para el año 2007, existiría una relación directa entre el monto de inversión pública y el índice de desarrollo humano, sin embargo la relación es muy débil con un Coeficiente de Correlación de Pearson de 0,11

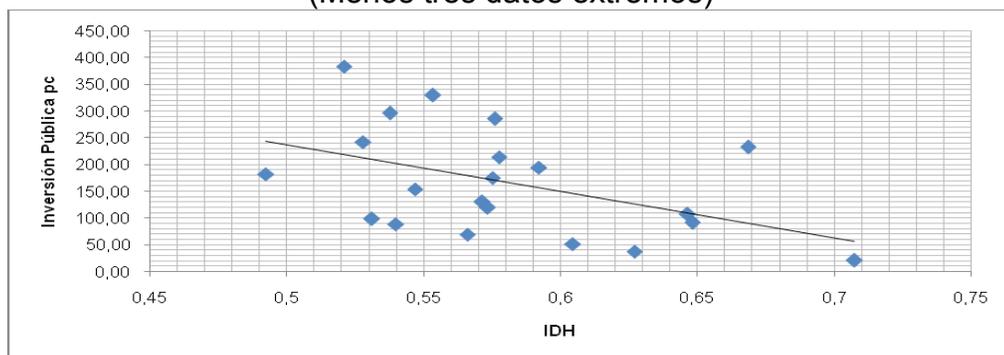
Gráfico N° 4
Relación Inversión Pública per Cápita y el IDH por Departamentos para Perú



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

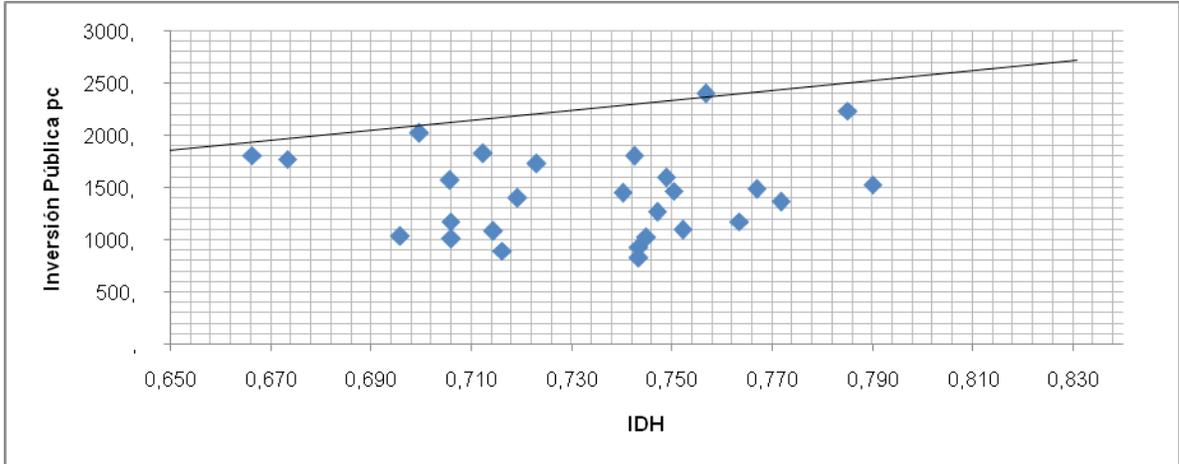
Sin embargo, si se realiza el mismo ejercicio sin los casos (tres departamentos) en que la inversión pública es más alta, da como resultado una relación negativa y más significativa que en el caso anterior con un coeficiente de correlación de -0,46. Lo anterior indica que en el año 2007 existían tres departamentos en Perú que concentran la mayor parte de la inversión pública, a pesar de no ser los departamentos con menor desempeño en el IDH, sino por el contrario, sobre todo en el caso del departamento de Moquegua, lo que le da un carácter territorialmente regresivo al gasto de inversión, en el año observado.

Gráfico N° 5
Relación Inversión Pública per Cápita e IDH por Departamento para Perú
(Menos tres datos extremos)



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

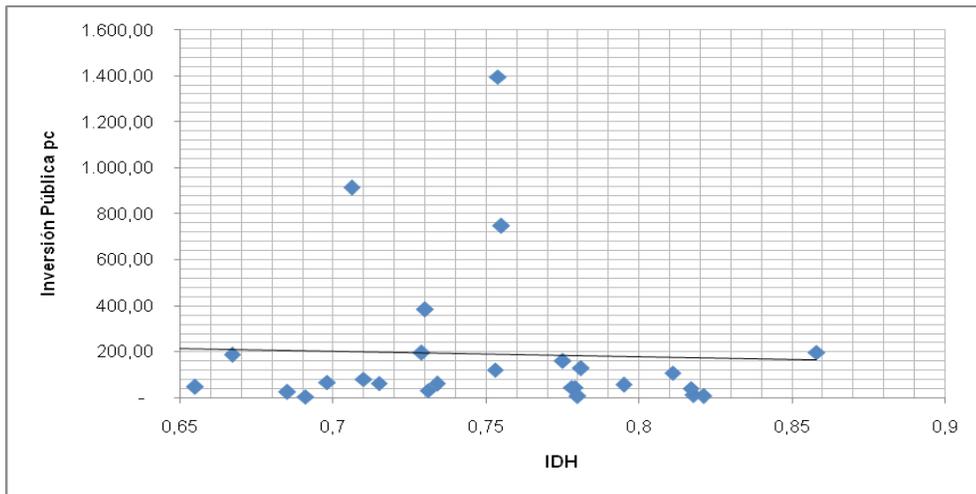
Gráfico N° 6
Relación Inversión Pública Per Cápita e IDH para México por Estado



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

Para el caso de México, según datos para el año 2003, existiría una relación directa entre el monto de inversión pública y el índice de desarrollo humano, sin embargo la relación de carácter débil, con un coeficiente de correlación de 0,25 y explicada principalmente por efecto del Distrito Federal, lo que se puede explicar, como que la inversión pública subnacional en México es asignada de forma neutral, salvo en el caso del Distrito Federal, en el que, en relación con los demás territorios, recibe una mayor cantidad de inversión pública dado un mismo valor del IDH, lo que implica que la Inversión Pública del Distrito Federal es regresiva.

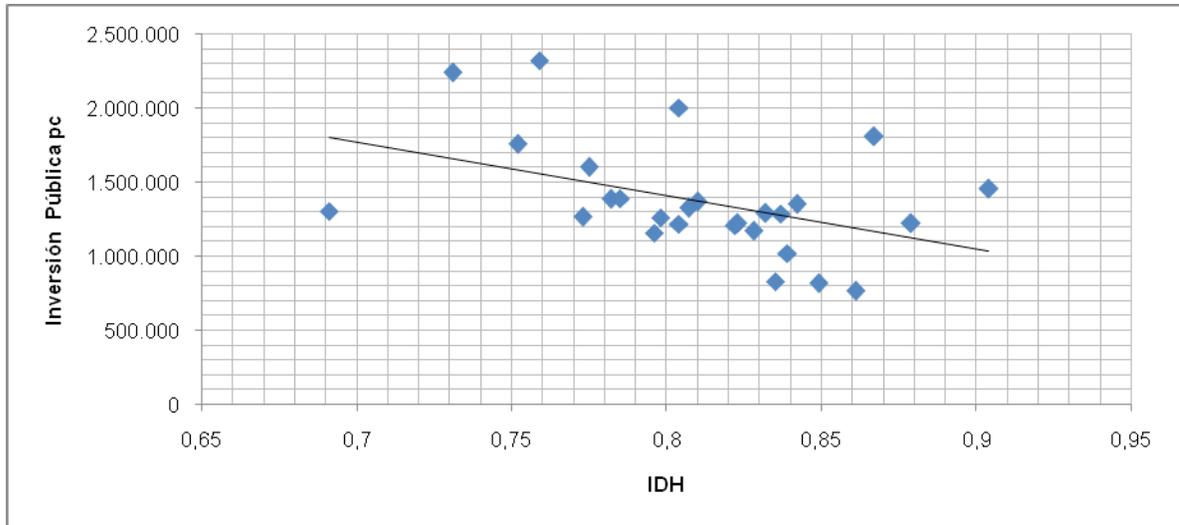
Gráfico N° 7
Relación Inversión Pública Per Cápita e IDH para Brasil por Estado



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

En la gráfica anterior se muestra como la relación entre la Inversión Pública per Cápita y el IDH, para Brasil durante el año 2000 es prácticamente nula, con un índice de correlación inferior a 0,1. Aquello indica que el IDH de un Estado, durante un período analizado, no tuvo ninguna relación con el nivel de inversión pública que se realizó.

Gráfico N° 8
Relación Inversión Pública per Cápita e IDH en Colombia por Departamento



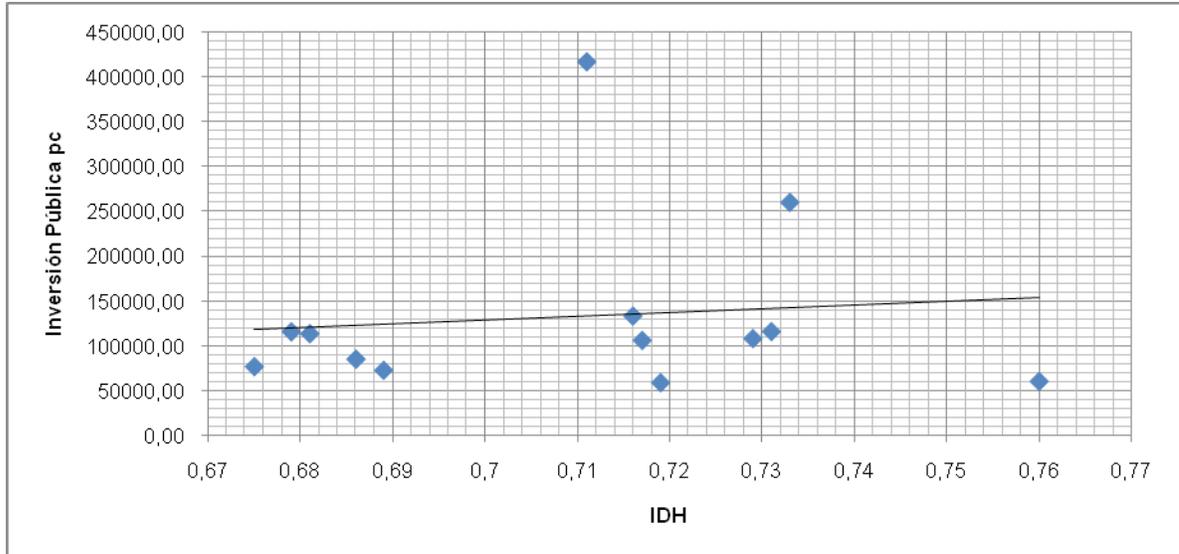
Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

Respecto a la relación de la inversión pública con el IDH para Colombia durante el año 2010, esta muestra una relación negativa, expresada en que su índice de correlación es de -0,43 lo que significa que el IDH es un factor influyente en los criterios de inversión regional en Colombia pudiendo reflejarse de manera gráfica en la nube de puntos adjuntada anteriormente. Sin embargo, que la relación sea negativa, significa que mientras mayor sea el IDH, menor es la inversión pública.

Respecto a la Relación entre Inversión Pública per Cápita, con el IDH en Chile durante el año 2003, existe una relación débil, teniendo un índice de correlación positivo de 0,11 es decir, dentro de los criterios en que se distribuye territorialmente la inversión pública en Chile, las variables sociales son poco relevantes, lo que se puede observar en el gráfico N° 9.

Como síntesis de esta mirada panorámica sobre la inversión regional en el continente, se puede afirmar que a pesar de que existiría un aumento en la inversión pública vinculada con los sectores intermedios de gobierno, su grado de pertinencia en virtud del grado de desarrollo de dichos sectores es ambigua, y poco concluyente.

Gráfico N° 9
Relación Inversión Pública Per Cápita e IDH para Chile por Región



Fuente: Elaboración propia, realizado en CEPAL el año 2012 (Chile)

5.2. El Proceso de Regionalización en Chile

Si bien la tendencia en América Latina a la centralización es alta, existen dos factores históricos que determinan un grado mucho mayor de centralización en Chile, la permanente situación de guerra del Estado chileno durante el siglo XIX, y la influencia, en el proceso de construcción de Estado en Chile de la doctrina de Diego Portales (Boisier, 2000: 82). El grado de centralismo del Estado de Chile es uno de los mayores en América latina incluso hoy, siendo uno de los países con menor descentralización de sus servicios esenciales de la región (Galilea, Letelier y Ross, 2011) y hasta el 2013, el único entre aquellos que presentaba un gobierno intermedio no electo por sufragio directo, sino parcialmente designado por el ejecutivo y parcialmente electo por votación indirecta.

Los principales elementos del ordenamiento territorial actual del Estado chileno surgen justamente en período de dictadura con el reordenamiento en 13 regiones y 51 provincias en 1974, a través del Decreto Ley N° 573-1974, Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado, que establece la existencia de los Intendentes, como máxima autoridad de la región, y los gobernadores, como máxima autoridad de la provincia, ambos dependientes directamente del poder ejecutivo, y el establecimiento de Consejos Regionales de Desarrollo, que, si bien su implementación fue de carácter deficiente, tuvieron como objetivo permitir un grado de participación social de tipo corporativa, en un contexto no-democrático y sin partidos políticos (Boisier, 2000: 93; Lira y Marínovic, 1999: 82)

Inmediatamente posterior es la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en 1975 como instrumento movilizador de la inversión descentralizada a nivel regional (Isunza, 1997: 13). Luego durante los años 80' se crea buena parte de la institucionalidad encargada de la política regionalización del país, como el Banco Integrado de Proyectos (Boisier, 2000: 94), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) dependiente del Ministerio de Interior a través del Decreto Ley N° 18359-1984, la implementación de algunos consejos regionales de desarrollo y las secretarías regionales de planificación (SERPLAC) de las intendencias (Monje, Riccardi, Garay, 2005: 10).

En términos de los gobiernos locales (municipios) el gobierno militar implementó una serie de reformas para ampliar la capacidad de los mismos, pasando los municipios a compartir responsabilidades con el gobierno central en diversos sectores de política social (Espinoza y Marcel, 1993: 32), siendo particularmente expresivo de ello la descentralización de la educación (colegios públicos) y la atención primarias de salud. En términos de descentralización fiscal, se generó un entramado de financiamiento municipal en que se incorporaban impuestos con bases específicas y acotadas (propiedades, patentes comerciales y permisos vehiculares), cobro por servicio de aseo, un fondo de redistribución (El Fondo Común Municipal) y la postulación a iniciativas de inversión como el FNDR (Espinoza y Marcel, 1993: 33)

Cabe destacar el hecho que las transferencias desde el nivel central y/o intermedio como el FNDR fueron una fuente importantísima para el financiamiento de la inversión estratégica, expandiéndose las ya existentes y creándose otras nuevas, tanto así que incluso antes de la 1990, *"...la fuentes de financiamiento externo para inversiones municipales fueron creciendo progresivamente, hasta superar la disponibilidad de recursos propios para inversión"* (Espinoza y Marcel, 1993: 34)

La reinstalación del régimen democrático en Chile significó un avance importante en descentralización regional, creándose los gobiernos regionales, así como nuevos instrumentos de inversión regional como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) que significa la ejecución y planificación regional de recursos de responsabilidad de ministerios, y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), que son fondos transferidos a los gobiernos regionales, y que a su vez estos transfieren a los municipios para que inviertan según sus propios lineamientos de desarrollo comunal. Incluso durante el segundo gobierno democrático del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se puso la meta de doblar el porcentaje de inversión regional respecto al total de la inversión pública, objetivo logrado (Monje, Riccardi, Garay, 2005: 12-13, 26-28).

En cuanto a institucionalidad regional, el tema fue ampliamente debatido en el Congreso Nacional, cuyo resultado fue la Reforma Constitucional de 1991 y la Ley N° 19.575-1991 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración del Estado, transformándose los consejos regionales de desarrollo, en consejos regionales, cuyos miembros serían electos dos por provincia, adicionándose más dependiendo de la población de la región, a través del voto de los concejales de las comunas pertenecientes a las provincias que forman la región, creándose los Gobiernos Regionales con personalidad jurídica propia y creándose además los consejos económico sociales provinciales. (Lira y Marínovic, 1999: 84-92).

Cabe mencionar que el 19 de Junio del 2013 es promulgada la Ley 20.678-2013, que modifica la Ley 18.175 introduciendo la Elección Directa de los Consejeros Regionales. La primera elección directa de consejeros regionales se realizó en noviembre del 2013, eligiéndose entre 14 y 34 consejeros regionales dependiendo de la población de la región, siendo electos por circunscripciones provinciales, siendo repartidos el total de los consejeros regionales en las circunscripciones provinciales según el mismo mecanismo existente actualmente.

Así mismo, la reforma constitucional de 1991 también tuvo su expresión a nivel comunal, estableciendo el voto directo de alcaldes y concejales, que reemplazaron a la designación presidencial de los alcaldes y a los Consejos de Desarrollo Comunal, organismos de carácter consultivo del alcalde y de generación gremial. Cabe señalar que durante la década de los noventa, la tendencia anterior de incremento de las transferencias centrales a los municipios, continuó su curso, puesto que las reformas en dichos períodos “...han permitido mejorar los aportes condicionados del nivel central (especialmente para educación y salud), e incrementar, aunque no en forma considerable, los recursos propios municipales” (Valenzuela, 1997: 24)

Sin embargo, la participación de la inversión pública regionalizada como porcentaje de la inversión pública ha disminuido entre los años 2002 y 2004 (Leyton: 2006, 15) y algunas aproximaciones de carácter cualitativo han mostrado que los avances en descentralización y regionalización fiscal han sido cada vez más tímidos, siendo incluso uno de los sectores de actividad estatal en donde menos se reconocen avances (Waissbluth, Leyton, Inostroza, 2006: 6), finalmente estancándose durante el último período presidencial (Waissbluth y Arredondo, 2011: 3-4). El estudio de cuál es la incidencia territorial, intrarregional de los distintos fondos regionales es, además, particularmente relevante a la luz de que la mayoría de los municipios son inmensamente dependientes de las transferencias del nivel central, e incapaces de generar recursos propios de manera significativa (Leyton, 2006: 13)

5.3. Institucionalidad Regional de la Inversión Pública Regional.

Actualmente los instrumentos de Inversión de Decisión Regional (IDR) que reciben tal nominación dependen del Gobierno Regional (GORE) de cada Región del País. Por tanto es necesario explicar la institucionalidad existente antes de adentrarnos en la descripción específica de los instrumentos de inversión. La ley 19.175-1991, Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGCAR), regula los gobiernos regionales y diferencia entre gobierno interior de la región y administración interior del Estado. El gobierno interior del Estado depende del intendente regional, quién es un cargo de exclusiva confianza del presidente de la república, teniendo funciones relacionadas con el resguardo soberanía nacional y la seguridad pública y la fiscalización y coordinación, en nombre del presidente, de los servicios públicos y SEREMIS que operen en su región. (Ley 19.175, art. 2)

La administración superior de cada región recae en el GORE, organismo colegiados de derecho público con patrimonio propio (Ley 19.175, art. 13) que tienen como fin “...e/

desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural” (Ley 19.175, art. 14) estando compuesto por dos instancias el Consejo Regional (CORE) y el Intendente Regional “...el Consejo Regional, es el órgano que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y tendrá facultades normativas, legislativas y de fiscalización, además participará del gobierno regional el Intendente quien será el Ejecutivo y dentro de sus principales funciones será la de proponer al Consejo planes y programas de desarrollo para la región y la presentación del proyecto de presupuesto regional, entre otras” (Llancar, 2009). Sus funciones están relacionadas principalmente con el ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, así como algunas funciones de carácter genérico.

La dinámica de trabajo de los GORES es: a) El intendente presenta el plan de desarrollo regional, la priorización de las inversiones para el período u otra iniciativa; b) Es debatido por el Consejo Regional; c) Es aprobado por el Gobierno Regional. La SERPLAC en este proceso, tiene el rol de organismo técnico encargado de asesorar al Intendente en la elaboración de la propuesta de priorización para el consejo regional, y pronunciarse en materias técnicas respecto al proyecto final de selección de proyecto, previo a la decisión final, así *“Rápidamente se constituyó en el organismo del sector público con mayor influencia en las decisiones de todo orden en la región” (Espinoza-Marcel, 1993: 29)*

Los principales instrumentos de IDR existentes, en base a su grado de institucionalización como tales, en la actualidad son los siguientes:

a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Es regulado por la LOGCAR, en donde es definido *“...como un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”*, teniendo como objetivos estratégicos: 1) Apoyar al proceso de regionalización y compensación territorial; 2) Promover el desarrollo económico, social y cultural en la regiones; 3) Apoyar el desarrollo institucional de los GORE (Acuña, 2009: 22)

b) Inversión Sectorial de Asignación Regional: *“Son programas de Inversión a cargo de un ministerio para apoyar un área o sector específico. El ministerio a cargo distribuye los recursos del programa entre las regiones y posteriormente los gobiernos regionales deciden la asignación a proyectos específicos” (Schilling, 1999: 67)* Son regulados por la LOGCAR, que les asigna su pertinencia en virtud de proyectos sectoriales que tienen efectos específicos en una región.

c) Inversión Regional de Asignación Local: *“Son programas también a cargo de un ministerio para apoyar áreas o sectores específicos. El ministerio a cargo distribuye los recursos del programa entre las regiones. Posteriormente cada gobierno regional distribuye estos recursos entre sus comunas en base a proyectos postulados y priorizados por las municipalidades” (Schilling, 1999: 67)* Busca ser un fondo que, teniendo la coherencia con el sector específico, se alinee con las definiciones

estratégicas emanadas del plan de desarrollo comunal (Monje, Riccardi, Garay, 2005: 27)

d) Convenios de Programación: *“Son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios para acordar acciones relacionadas con proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado que puede ser superior a un año. Estos convenios comprometen proyectos y recursos del o los ministerios que intervienen”* (Schilling, 1999: 68)

5.4. Descripción y Análisis del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

La atención particular dada al FNDR tiene su justificación en que si bien existen una serie de instrumentos con un mayor o menor grado de permanencia en la institucionalidad chilena que pueden ser clasificados como de inversión de decisión regional, el FNDR es el principal por dos razones: En términos de recursos involucrados, es el instrumento con mayor participación relativa respecto al total de la IDR y en términos de descentralización política, es aquel que da mayores grados de autonomía a los GORES.

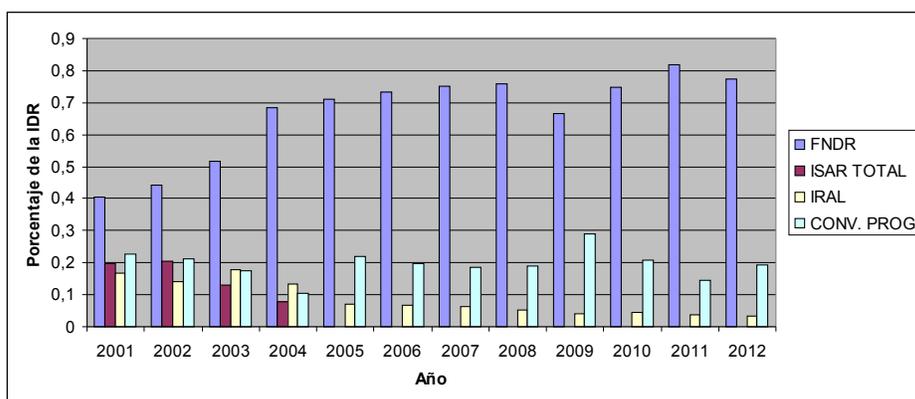
Respecto de su peso relativo al resto de la IDR, la SUBDERE (2013) realizando un análisis de la IDR para los períodos 2001-2012 observó que de todos los instrumentos de inversión regionalizada, los programas de inversión regional (FNDR tradicional + FNDR provisiones) tienen la mayor participación respecto al total para todos los períodos analizados, mientras que el fondo ISAR desaparece el 2005 y el fondo IRAL disminuye su importancia relativa desde un 17,7% el 2003 a un 3,3% el 2012 y los convenios de programación, fluctúan alrededor del 20% de la IDR, como se observa en el gráfico. Así, considerando la inversión realizada a través de estos instrumentos (FNDR, ISAR, IRAL, Convenios de Programación) tenemos que el FNDR representó durante el año 2008, más de tres cuartas partes de la inversión regional (Horst, 2010) llegando un máximo relativo el 2011 de un 81,6% de la IDR.

Sin embargo, es necesario señalar que el FNDR tiene dos sub-componentes, el FNDR-Tradicional y el FNDR-Provisiones. El FNDR-Tradicional es una transferencia desde el gobierno central, de recursos para la inversión de carácter no condicionado más que por los procedimientos propios de la metodología de postulación y los sectores susceptibles a ser sujetos de una inversión vía este fondo, En cambio el FNDR-Provisiones, es una transferencia con una condicionalidad respecto a los sectores en los que se deben utilizar los recursos, que es definida por el nivel central, y han tenido como fin *“...transferir mayores recursos de inversión a los gobiernos regionales, pero en sectores previamente definidos. Es decir, los recursos canalizados a los gobiernos regionales a través de las provisiones del FNDR, deben ser asignados a proyectos sectorialmente definidos por el gobierno central”* (Horst, 2010: 18) siendo los principales sectores objeto de provisiones Educación, Vivienda e Infraestructura Rural.

Respecto al peso relativo de cada componente del FNDR, cabe señalar que la tendencia hasta el 2007 ha sido a un incremento en la importancia del componente provisiones. Lo que se explica por que si bien, ambos componentes han crecido a través del tiempo, el FNDR-Tradicional lo había hecho a una tasa menor (SUBDERE, 2008: 9). Sin embargo, como se ve en el gráfico N° 12, esta tendencia se ha revertido

desde el 2011 al 2014. Respecto al grado de descentralización, se puede afirmar que el FNDR-Provisiones es un componente menos descentralizado, debido a que se eligen los proyectos dentro de un sector, pero no los sectores de inversión, por tanto su aumento relativo también implica un grado relativo de aumento de la centralización Fiscal de la IDR y su disminución relativa, por el contrario, un aumento en el grado de descentralización fiscal de la IDR

Gráfico N° 10
Participación de los Fondos de Inversión Regional sobre el Total de la Inversión de Decisión Regional para el Periodo 2001-2012



Fuente: (SUBDERE, 2013: 4)

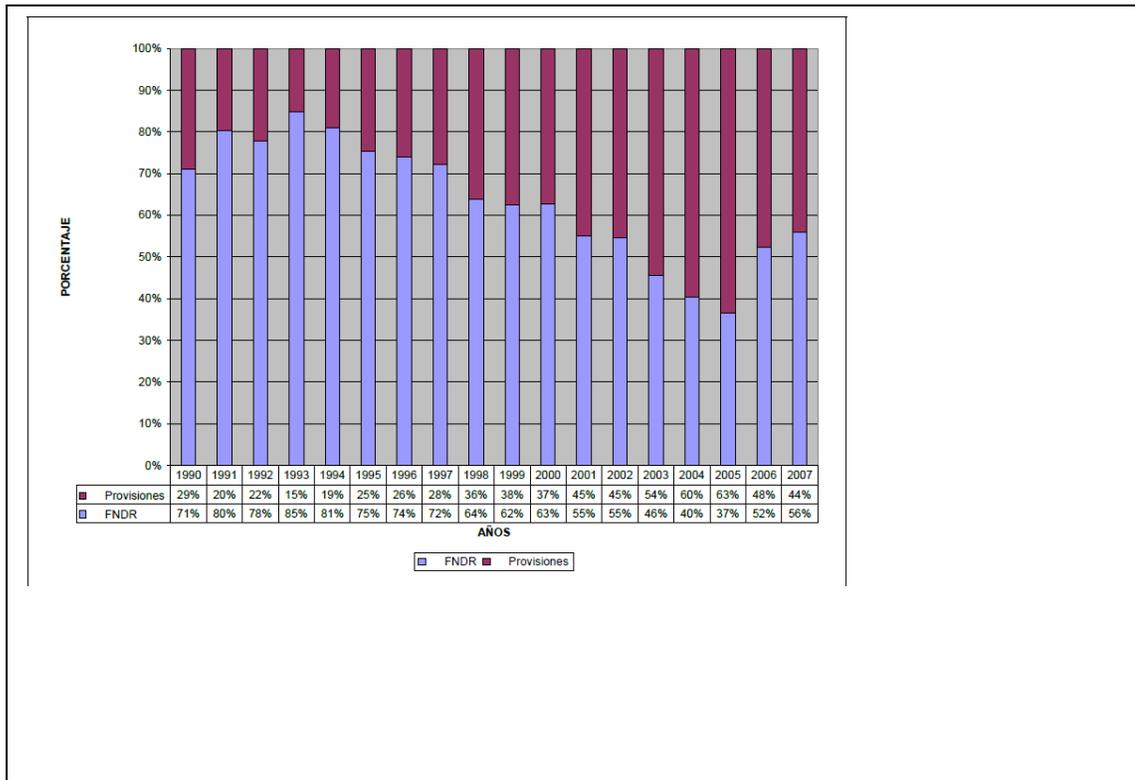
Sin embargo, en términos generales el FNDR es el instrumento de IDR con un mayor grado de autonomía del sistema, toda vez que es el único que tiene componentes en que la decisión de carácter regional también impacta sobre los sectores de inversión y no sólo sobre proyectos de inversión. (SUBDERE, 2008: 13-15)

A su vez, el FNDR-Tradicional se divide en dos componentes, de acuerdo a los criterios de asignación global de los recursos que se hace a través de la Ley de Presupuestos de la Nación. Un 90% de los recursos se distribuye siguiendo los criterios, igualmente ponderados de: 1) Nivel Socioeconómico de la Región, medida a través de a tasa de pobreza de la región, el total de la población pobre, la población rural pobre, y la cantidad de hogares con jefatura femenina y; 2) Características Territoriales de la Región, medido a través de la raíz cuadrada de la superficie regional, el índice de costo del pavimento, el índice de costo de construcción de la vivienda y el índice de ruralidad. Estos criterios están fijados en el Decreto N° 130 Reglamento de Distribución Inter-regional del FNDR.

Otro 5% se asigna en base a criterios de eficiencia que son: a) Ejecución Presupuestaria; b) Monto total de la cartera de proyectos a financiar vía FNDR; c) La regularidad del gasto; d) la calidad de la cartera de proyectos y; e) la cartera de

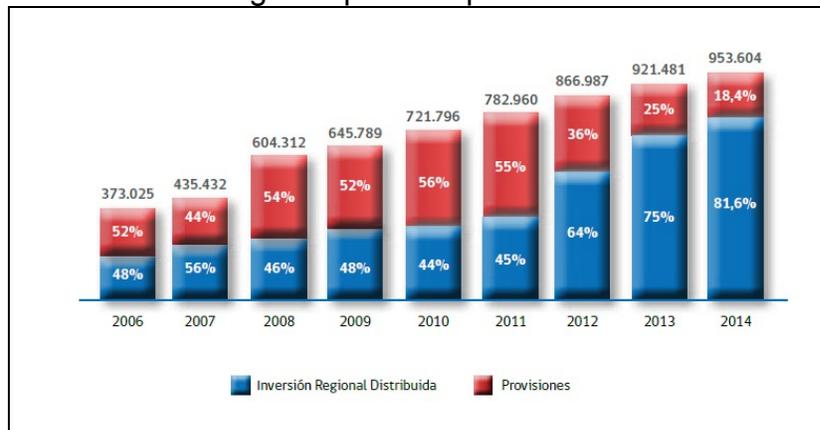
proyectos en comparación con el tamaño de la cartera de proyectos del año anterior. El 5% restante es asignado para resolver emergencias, debiendo mediar para ello un decreto de modificación presupuestaria. Estos criterios también están fijados en el Decreto N° 130 Reglamento de Distribución Inter-regional del FNDR.

Gráfico N° 11
Distribución Porcentual de Provisiones y FNDR Período 2002 – 2007



Fuente: (SUBDERE, 2008: 10)

Gráfico N° 12
Participación Porcentual de las Provisiones en Relación al Total de Recursos de Inversión Regional para los períodos 2006 - 2014



Fuente: Leyes de Presupuesto años 2006 al 2014

Cabe destacar que no todos los proyectos que postulan a financiamiento tiene el mismo origen, de hecho, existen dos tipos de postulación al FNDR, los proyectos sectoriales, que son presentados por las secretarías ministeriales y recomendados a los GORES por el Ministerio de Desarrollo Social y los proyectos municipales “*Los proyectos municipales que postulan a financiamiento del FNDR, son revisados por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), para un posterior envío al Gobierno Regional, donde se seleccionan los proyectos para la realización del análisis técnico económico y recomendación por parte de MIDEPLAN*”. (Llancar, 2009: 17).

Un elemento importante a considerar es que todos los proyectos de inversión pública tienen, grosso modo, una metodología común definida por el Ministerio de Desarrollo Social (antes Ministerio de Planificación) y que es requerida para que puedan ser validados por el sistema nacional de inversiones (SNI) que considera el enfoque costo-beneficio, en que se calcula el beneficio neto de una iniciativa calculándole un VAN, utilizando precios sociales y calculando el impacto en términos de cantidad de beneficiarios para aquellos beneficios no cuantificables, y también el enfoque costo-eficiencia, en donde se busca, dado una cantidad determinada de beneficiarios, disminuir el costo de la producción de un bien (Ministerio de Desarrollo Social, 2007). Esto es relevante toda vez que, por un lado, permite dar racionalidad a la inversión, pero por otro, la forma de medir beneficios puede invisibilizar ciertos efectos derivados de complementariedades con otros proyectos y del aprovechamiento de oportunidades asentadas en los territorios, que muchas veces sobrepasan los límites geográficos definidos.

En base al reglamento de procedimientos del FNDR (SUBDERE, 2006) y a la observación de campo, Acuña identifica nueve fases del proceso de inversión del FNDR (Acuña, 2009: 27-30) los que serían:

- 1) Planificación: En esta etapa, el GORE planifica la inversión a través de reuniones con los sectores, del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), Unidades Técnicas, los convenios de programación u otros mecanismos
- 2) Formulación: Se elaboran los diseños para formular una iniciativa de inversión y se ingresan al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) a través del BIP o directamente a través del GORE. Los diseños deben venir aprobados por los SEREMI o las Direcciones de Obras municipales, además de la firma de la Unidad Técnica.
- 3) Selección: El GORE selecciona las iniciativas que responden a las prioridades regionales o a los lineamientos del Intendente. En la práctica es una forma de agilizar la labor que hace SERPLAC al enviarle una menor cantidad de proyectos para que analice.
- 4) Evaluación: Una vez que los proyectos han sido formulados e ingresados al BIP, el SERPLAC es el organismo encargado de analizarlo técnica y económicamente, según metodologías de MIDEPLAN, emitiendo un resultado de su análisis (RATE). Para cualquiera de los cuatro últimos casos, la SERPLAC entra en comunicación con la Unidad Técnica para que revise el proyecto y le haga las modificaciones requeridas El

resultado es una categoría de aprobación del proyecto que puede ser i) RS: aprobado; ii) FI: falta información; iii) IN: incumplimiento de normativa; iv) OT: otras razones técnicas; v) RE: reevaluación; vi) RA: recomendación automática.

5) Priorización: Una vez que los proyectos alcanzan la categoría de RS deben ser priorizados por la instancia política del GORE. El proceso de priorización comienza con la elaboración de una cartera de proyectos RS por parte del Intendente (o el equipo del GORE), de acuerdo a la EDR y el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) definidos – si es que existen –, las recomendaciones de gobernadores provinciales, agencias regionales de desarrollo o quien él estime conveniente. Dicha cartera es presentada al Consejo Regional (CORE), organismo que prioriza proyectos valorándolos individualmente.

6) Asignación Presupuestaria: El GORE solicita a SUBDERE la creación de la asignación presupuestaria correspondiente, en un trámite del que también forma parte la Contraloría haciendo toma de razón. La etapa termina con la asignación presupuestaria dada por DIPRES.

7) Licitación: Una vez que un proyecto tiene la asignación, se elabora un convenio mandato entre el GORE y la Unidad Técnica.

8) Ejecución: La ejecución está a cargo de una empresa externa que debe velar por cumplir con las condiciones señaladas en la licitación en cuanto a plazos y costos, lo que es resguardado por un Asesor Técnico de Obras (ATO) –independiente de la empresa y considerado en los costos del proyecto-, por la UT a través del Inspector Técnico de Obras (ITO) y por el GORE a través de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional (DACG). Como restricciones especiales se tiene que los ATO (empresas o personas naturales) no pueden haber participado en el diseño de la obra ni en el proceso de licitación y los ITO deben ser funcionarios municipales designados por el alcalde, en el caso de las UT municipales. La etapa finaliza con el traspaso del bien mueble en caso de las obras.

9) Evaluación Ex Post: Una vez entregada una obra, el GORE a través de la DACG vuelve al año de finalizada para revisar que efectivamente esté en buenas condiciones y se haya cumplido con lo pactado (en el caso de las construcciones o modificaciones). Además, SERPLAC realiza una evaluación simple al 10% de los proyectos ejecutados, en que se revisan los plazos, costos y otros indicadores básicos, comparando la información presupuestada con la ejecutada.

A partir del análisis de antecedentes y el trabajo de campo, Acuña señala, a modo de observaciones generales respecto al FNDR, la existencia de los siguientes aspectos negativos: a) Existe un baja capacidad de los municipios para formular proyectos; b) Estrategias de Desarrollo Regional demasiado generales y, de cualquier modo, no relacionadas con la asignación del FNDR; c) atomización de la cartera de proyectos; d) Sesgo político-provincial del GORE; e) Falta de coordinación y seguimiento del proceso de inversión; f) Mecanismo administrativos altamente complejos; g) Crecimiento relativo del componente provisiones del FNDR (Acuña, 2009: 38-39)

Además de estas observaciones generales, también son mencionados ciertos elementos negativos específicos a los casos que el autor analizó. Es particularmente relevante analizar que varios de estos tienen como raíz la precariedad financiera de los municipios derivando en que la falta de profesionales de las municipalidades que impide un proceso técnicamente sustentado así como la capacidad para corregir proyectos presentados que tengan observaciones por parte del SNI, la falta de recursos para dar mantenimiento a las obras realizadas vía FNDR, lo que genera una depreciación mayor, y que buena parte de los fondos asignados, finalmente sean utilizados para solventar deficiencias municipales, más que asignados según criterios estratégicos. (Acuña, 2009: 44)

Otro elemento clave a considerar por el autor es que los municipios “más grandes” tienden a concentrar la mayor cantidad de inversión del FNDR, lo que está íntimamente relacionado con las metodologías de análisis utilizadas por el Ministerio de Desarrollo Social para la evaluación de proyectos, que para el cálculo de la rentabilidad social, sesga los resultados favoreciendo a las comunas más pobladas, y también estaría relacionado con las disímiles capacidades administrativas entre municipios (Acuña, 2009: 44)

Elementos de carácter político que afectan el proceso de inversión serían, según el autor, principalmente dos, en primer lugar la multiplicidad de actores involucrados en el proceso de inversión, que derivaría en que la coordinación del proceso es altamente compleja y costosa, mientras que en segundo lugar la inestabilidad de los intendentes, afectaría el liderazgo y la visión estratégica para justamente llevar a cabo dicha coordinación, el resultado sería que escasamente se puede hacer “gestión estratégica” de la cartera regional de inversión.

El estudio realizado por Zambrano buscando relacionar la capacidad de los municipios para obtener un RATE aprobatorio (RS) de los proyectos que presentan, con su capacidad administrativa y política muestra conclusiones coherentes con los de Acuña. Según Zambrano, a partir del análisis se puede establecer que una de las variables clave para explicar el éxito de un municipio para presentar proyectos ante el SNI, tales como FNDRs, estarían en el equipo profesional de la SECPLA, tamaño, grado de profesionalismo y rotación.

Así mismo, respecto a las variables política, es necesario destacar una conclusión importante del estudio de Zambrano *“Sobre el contexto político, sin excepción los entrevistados consideran que la posición política de los alcaldes es irrelevante en la etapa de la evaluación técnica de las IDI, es decir hasta la asignación del RATE, por parte de la SERPLAC. Sin embargo, sí consideran relevante la posición política de sus alcaldes, al menos 6 de los 7 entrevistados, en la etapa de asignación de los recursos por parte del Gobierno Regional, todas vez que las IDI han sido recomendadas favorablemente”* (Zambrano, 2010: 73)

Avendaño, (2009) en un trabajo exploratorio de tipo mixto, buscó identificar los principales elementos que afectan el que los municipios tengan o no éxito al momento de formular proyectos de inversión al FNDR. Del análisis cuantitativo de los RATE obtenidos por los municipios en términos agregados desde el 2001 al 2008, concluye

que en general la calidad de los proyectos presentados por los municipios ha mejorado a nivel nacional, y analizando los indicadores construidos a nivel regional, habría una baja dispersión de los mismos salvo para el tiempo en que se demoran los municipios en obtener el RATE RS, en el que habría un grupo reducido de municipios que obtendrían resultados sustantivamente mejores que el promedio regional. No encontrando, por el contrario, correlación con variables socio-demográficas (Avendaño, 2009: 166-169)

En el análisis cualitativo Avendaño señala que dos grupos de factores son lo que tienen mayor incidencia en el éxito de un proyecto, las redes inter-organizativas y las capacidades administrativas. Las redes inter-organizativas se refieren a la basta red de organizaciones gubernamentales (GORE, SERPLA, Intendente, SEREMIS, Ex-MIDEPLAN, ciudadanía. etc) que los municipios deben articular para lograr que un proyecto sea priorizado. Las capacidades organizativas del municipio se refieren principalmente a tres elementos: *“(i) Habilidades directivas del Alcalde, (ii) Recursos humanos del Municipio y (iii) Gestión y planificación local”* (Avendaño, 2009: 172-173)

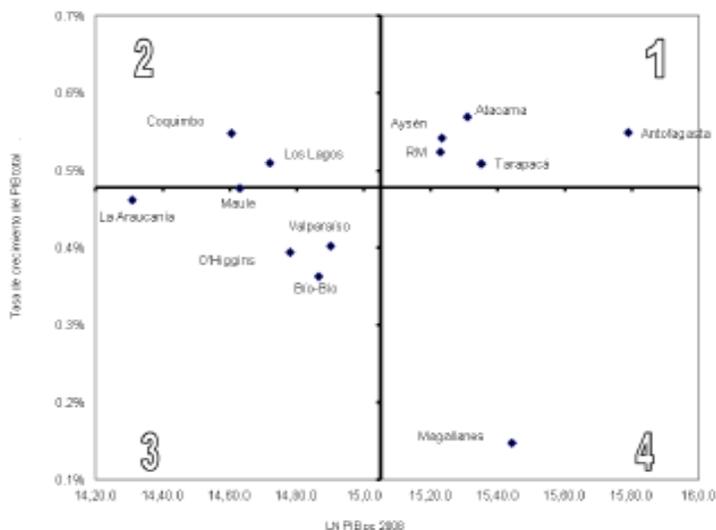
Sergio Boisier analizó desde su creación hasta 1991, la distribución interregional del FNDR, en donde destaca que luego de la crisis económica de 1987, el FNDR es usado como instrumento de política social descentralizado de “ayuda a los lugares” asociado a características territoriales de pobreza, pero que, de forma paradójica, no se corresponde con los indicadores de pobreza por región, sino que la región metropolitana tendería a concentrar la mayor parte de los recursos (Boisier 1992)

Se llegó a esta conclusión al comparar la región metropolitana, con la “macro-región” compuesta por las regiones VI-VII-VIII-IX-X en el año 1987, en que la región metropolitana tendría en términos absolutos 1.887.438 personas en situación de pobreza, mientras que la “macro-región” tendría 2.431.412 personas en situación de pobreza, siendo además una pobreza de carácter rural y en zonas con mayor carencia de infraestructura que la región metropolitana, por lo que el autor llega a concluir, de manera bastante provocativa, que *“Si el FNDR fuese un instrumento de fomento económico, la R.M. no tendría razón alguna para disputar una porción de él; siendo como es, un instrumento social de ayuda a los lugares, menos todavía podría argumentarse a favor, no ya de un aumento de la cuota de la R.M., sino simplemente su participación en él”* (Boisier, 1992: 13)

Si bien los datos y conclusiones desarrolladas por Boisier pueden ayudar a desarrollar una visión de la situación del FNDR, puede, y es esperable que los patrones de distribución regional de la inversión hayan cambiado en 23 años, además que no pone atención en la distribución comunal del FNDR. Sin embargo, utilizando los datos disponibles en el Banco Integrado de Proyectos, sobre la asignación comunal del FNDR desde 1996 al 2012, así como la clasificación hecha por CEPAL aplicada a Chile para el período 1985-2008 (Silva et al, 2012: 23-26) sobre las dinámicas de desarrollo clasificándolos en: 1) Territorios Ganadores (PIB y tasa de crecimiento del PIB por sobre la media nacional); 2) Territorios Convergentes (PIB bajo la media nacional, pero crecimiento del PIB sobre la media nacional); 3) Territorios Estancados (PIB y tasa de crecimiento del PIB bajo la media) y; 4) Territorios Declinantes (Alto PIB, pero con tasa

de crecimiento del PIB bajo la media nacional) se puede generar una impresión de la dinámica del gasto comunal del FNDR por tipología de Región.

Gráfico N° 13
Análisis de Cuadrantes de Desempeño para Chile 1985 - 2008



Fuente: Silva et al: 2012, 24

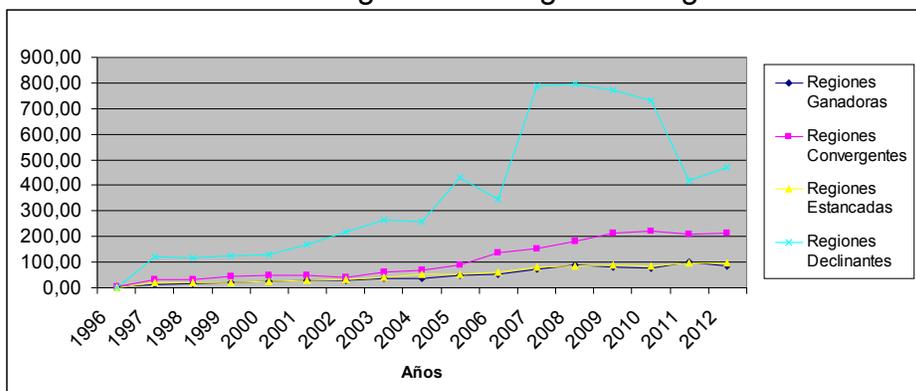
Como se puede ver en el gráfico N° 14, se procedió a sumar la población y el gasto comunal de FNDR per cápita de todas las comunas, que pertenecían a cada una de las cuatro categorías para calcular un “per cápita” por categoría. El gráfico muestra una tendencia al aumento del gasto comunal del FNDR per cápita para todas las categorías de regiones del país.

El gráfico muestra que consistentemente en el tiempo, en promedio el per cápita de inversión comunal via FNDR es mayor para las comunas en la categoría “Declinantes” es decir, de la Región de Magallanes (la única en esta categoría) teniendo incluso un aumento por encima de la tendencia, en comparación con las demás categorías, en su asignación per cápita desde el 2007 al 2011. La categoría de regiones “convergentes” (a las que pertenecen las Regiones de Coquimbo, Los Lagos y Los Ríos) es la siguiente en magnitud del gasto, teniendo en promedio una inversión del FNDR comunal per cápita mayor que las dos categorías restantes

Utilizando la clasificación contenida en la Resolución No 115, Junio 2012 de SUBDERE respecto de municipios en base a su grado de desarrollo que los clasifica en: 1) Comunas Metropolitanas de Alto Desarrollo; 2) Comunas Mayores con Desarrollo Medio; 3) Comunas Urbanas Medias con Desarrollo Medio; 4) Comunas Semi Urbanas y Rurales con Desarrollo Medio; 5) Comunas Semi Urbanas y Rurales con Desarrollo

Bajo para el año 2012 y cruzando dicha información con los datos del BIP anteriormente utilizados sobre el FNDR, se puede generar una vista panorámica de la distribución comunal del FNDR en Chile durante los últimos años.

Gráfico N° 14
Gasto Comunal del FNDR Per Cápita 1996-2012 en Miles de Pesos
Por Categorías de Regiones Según Dinámica Territorial



Fuente: Elaboración Propia en base a datos SNI

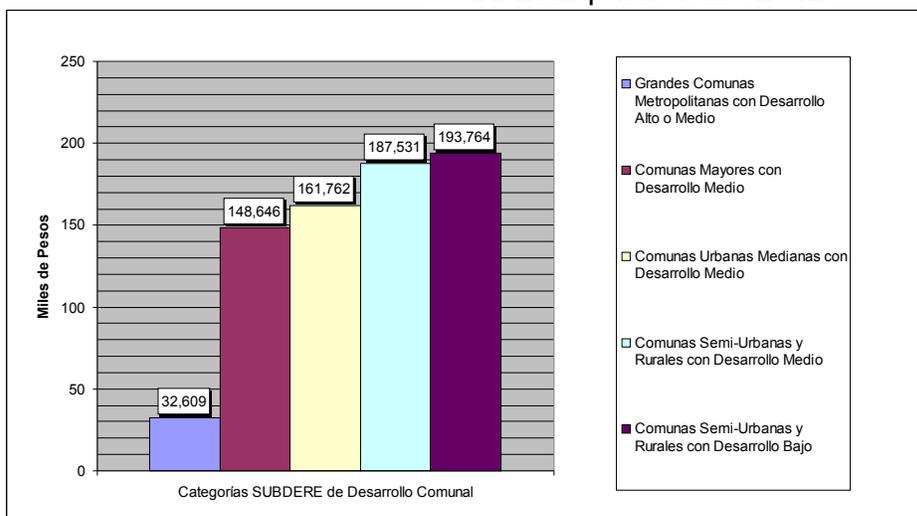
Utilizando la clasificación contenida en la Resolución No 115, Junio 2012 de SUBDERE respecto de municipios en base a su grado de desarrollo que los clasifica en: 1) Comunas Metropolitanas de Alto Desarrollo; 2) Comunas Mayores con Desarrollo Medio; 3) Comunas Urbanas Medias con Desarrollo Medio; 4) Comunas Semi Urbanas y Rurales con Desarrollo Medio; 5) Comunas Semi Urbanas y Rurales con Desarrollo Bajo para el año 2012 y cruzando dicha información con los datos del BIP anteriormente utilizados sobre el FNDR, se puede generar una vista panorámica de la distribución comunal del FNDR en Chile durante los últimos años.

En primer lugar, se puede hacer el ejercicio de agrupar todas las comunas del país en las cinco categorías antes descritas, sumando para cada categoría, las poblaciones y los montos de FNDR de todas las comunas agrupadas en dicha categoría, de tal manera de poder cuantificar cuanto, en términos per-cápita, y agregados, el FNDR aporta a comunas de distintos niveles de desarrollo. Los resultados de este ejercicio para el año 2012 se muestran a continuación:

El gráfico N° 15 muestra que, en términos agregados, la inversión del FNDR per cápita en el año 2012 es mayor en los grupos de comunas con menor grado de desarrollo, mientras que es menor, en la medida que el grupo se caracteriza por un mayor nivel de desarrollo. El grupo de comunas con un menor nivel de inversión del FNDR comunal per cápita es el grupo caracterizado como el de mayor desarrollo (No 1), con un monto de \$33.000, mostrando un alto grado de diferencias con la categoría inmediatamente siguiente en dicho monto (No2) con una inversión per-cápita para el período de \$149.000, tendiendo una diferencia de \$106.000. Esto contrasta con las diferencias en

el monto de inversión per cápita del FNDR entre las comunas agrupadas en las categorías No 2, 3, 4, 5, que no pasa los \$50.000.

Gráfico N° 15
Asignación FNDR comunal Per Cápita, en Miles de Pesos, agrupada según categorías SUBDERE para el año 2012



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del SNI y CENSO

Aquello muestra que, para el año 2012 en términos agregados, el FNDR en términos agregados fue asignado en base a criterios de desarrollo, asignando una mayor cantidad de la inversión en términos per-cápita, para las comunas de menor nivel de desarrollo. Sin embargo, descontando la categoría de comunas con mayor nivel de desarrollo que obtuvo una cantidad ostensiblemente menor de ingresos que el resto, las diferencias fueron de una magnitud más bien modesta, lo que significa que si bien la relación entre FNDR per cápita y desarrollo en las comunas existe, puede que no sea tan clara, lo puede implicar dos cosas (no excluyentes): 1) Que los promedios esconden dinámicas de inversión diversas dependiendo de otros factores; 2) Que el FNDR no cuenta con los instrumentos para ponderar la desigualdad territorial en la magnitud en la que ésta se presenta en las regiones y comunas.

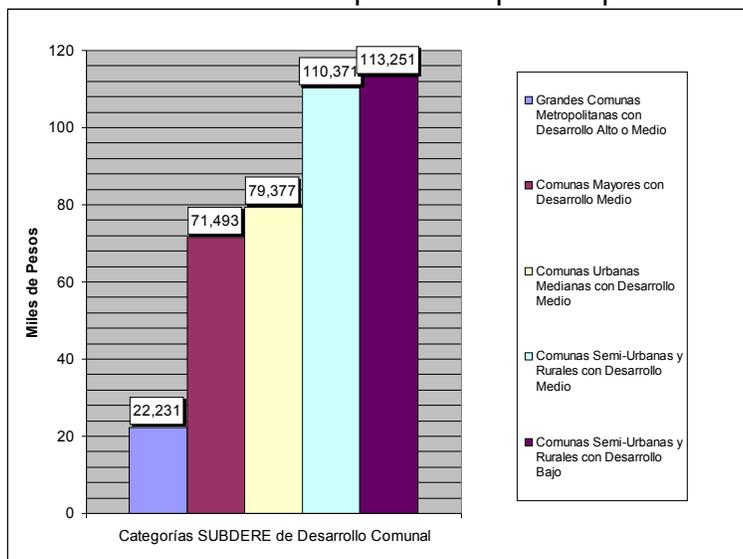
Este mismo ejercicio se puede replicar para los distintos años para los que existen datos (1997-2012) e incluso calcular un promedio, para el período, como se muestra en los gráficos siguientes, en los que se puede apreciar que la tendencia no es contingente, sino que responde a un patrón. El gráfico N° 15 muestra el promedio para el período 1997-2012 de la inversión comunal per cápita del FNDR agrupados en las categorías SUBDERE, mostrando que el promedio para el período sigue el mismo patrón, es decir, una inversión comparativamente menor en el grupo 1 de comunas, caracterizado como de mayor desarrollo, seguido por diferencias menores entre los

otros cuatro grupos, siguiendo la tendencia de que mientras mayor sea el grado de desarrollo, menor es la inversión per cápita del grupo de comunas. Incluso, a partir de la diferencia entre el FNDR per cápita del grupo No 3 y el Grupo No 4, se puede apreciar que la relación entre el FNDR per cápita sería algo más acentuada.

El Gráfico N° 17 es la realización del mismo ejercicio realizado en el gráfico N° 15, pero para todos los períodos disponibles, es decir, desde 1996 al 2012. En donde se muestra que en la mayoría de los años se repite el mismo patrón que en el año 2012, es decir, que el grupo de comunas de mayor desarrollo muestra un nivel de inversión FNDR per cápita mucho menor en comparación con los demás grupos, siendo luego las diferencias entre los demás grupos mucho menores en magnitud. Sin embargo, en los períodos 2008, 2009, 2010 y 2011, la tendencia se interrumpe, debido a que, como lo muestra el gráfico, la categoría de comunas caracterizadas como rurales y con bajo desarrollo (No 5) no es la que tiene una mayor inversión FNDR per cápita, sino aquellas caracterizadas como rurales y de desarrollo medio (No 4), disparándose el monto de FNDR asignado entre el año 2007 y el año 2008.

Gráfico N° 16

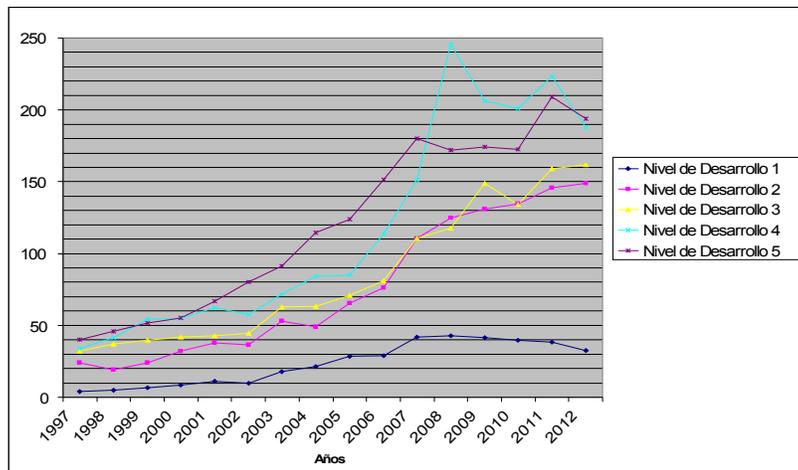
Asignación FNDR comunal Per Cápita, en Miles de Pesos, agrupada según categorías SUBDERE en promedio para el período 1996-2012



Fuente: Elaboración Propia en base a datos SNI y CENSOS

Es necesario recordar que el FNDR es un fondo de carácter regional, que pretende fomentar la equidad intra-regional, y que cuya asignación depende justamente del GORE, organismo descentralizado a nivel regional, por lo que es pertinente analizar algunas regiones del país elegidas en base a su representatividad y variabilidad de los datos, siguiendo la misma forma que se han analizado los datos de forma nacional.

Gráfico N° 17
Gasto Comunal Per Cápita en M\$ del FNDR 1997-2012 Según Categoría de Desarrollo

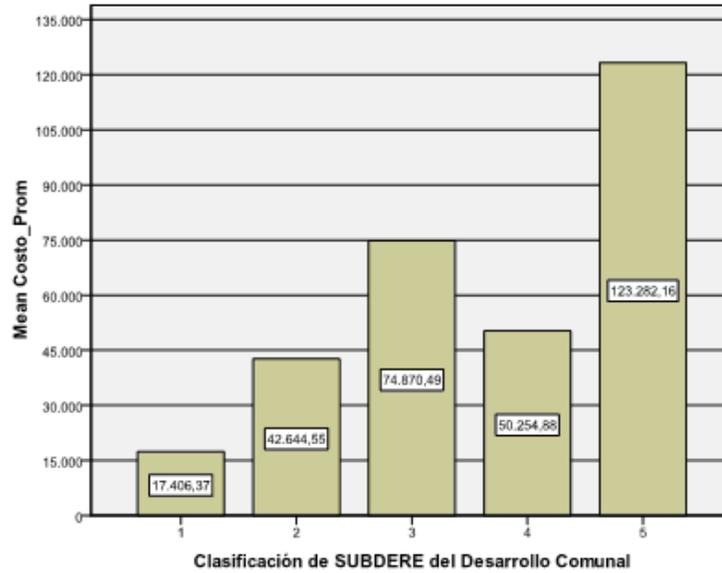


Fuente: Elaboración Propia en base a datos SNI y CENSO

Para el caso de la región metropolitana (Gráfico N° 18) se observaron tendencias diferentes que en el agregado nacional. Los promedios 1996-2012 de la inversión comunal del FNDR por categoría comunal muestran que, si bien la categoría que concentra a las comunas con menor nivel de desarrollo (Categoría 5) es la que concentra la asignación de FNDR per cápita, la categoría que la sigue en magnitud de FNDR per cápita no es la categoría 4, de comunas rurales y semi-urbanas con desarrollo medio, sino que la categoría 3, de comunas urbanas medias con desarrollo medio, lo que indica que las comunas de carácter urbano tendrían, en promedio un mayor inversión FNDR per cápita.

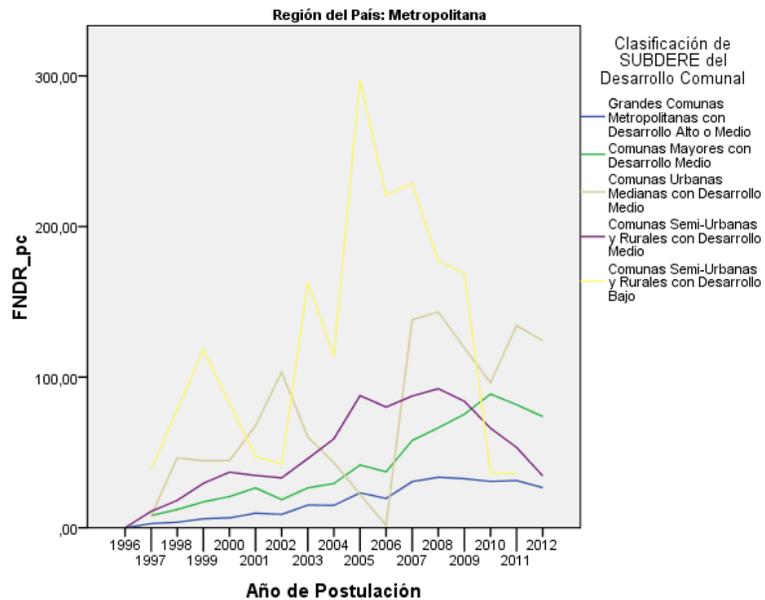
Sin embargo, el gráfico N° 19 muestra que los promedios anteriormente analizados esconden la evolución histórica de corto plazo de la inversión comunal del FNDR, pues, al analizar dicho gráfico, se observa que la categoría de comunas más pobres no siempre ha sido la que tiene una inversión de FNDR per cápita más alta, sino sólo en los períodos 1997-2000 y 2003-2009, cayendo fuertemente desde el 2010, siendo incluso en el año 2012 un período en que no se registra ninguna inversión en las comunas de dicha categoría, mientras que en el mismo período es la categoría 3, de comunas urbanas de desarrollo medio, la que tiene un mayor FNDR per-cápita más alto. Además la forma de las curvas induce a pensar que la magnitud del FNDR per-cápita en las categorías 3 y 5, están inversamente relacionadas.

Gráfico N° 18
 Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RM, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.



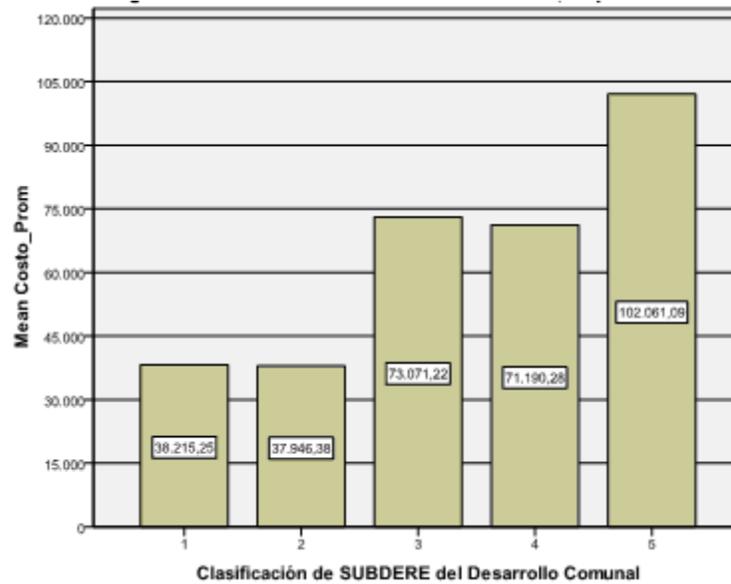
Elaboración Propia en base a datos del SNI y CENSO

Gráfico N° 19
 Asignación del FNDR en las Comunas de la RM Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 – 2012



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SNI y CENSO.

Gráfico N° 20
Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RVIII, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.

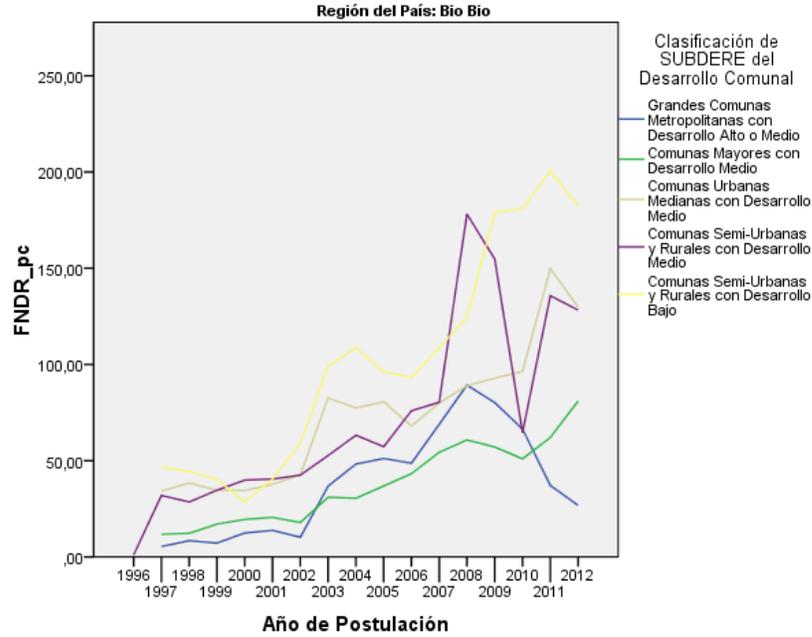


Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SNI y CENSO

Para el caso de la Región VIII del Bio Bio, se pueden observar nuevamente tendencias distintas. Tanto del gráfico que muestra el promedio de la región por categoría como del gráfico que muestra la información desagregada por año se puede deducir que consistentemente el FNDR ha seguido un patrón en el cuál la inversión per cápita ha sido mayor en las dos categorías de comunas menos desarrolladas (categorías 4 y 5), sin una clara distinción entre ellas, mientras ha sido menor en la categoría de comunas más desarrolladas (categoría 1).

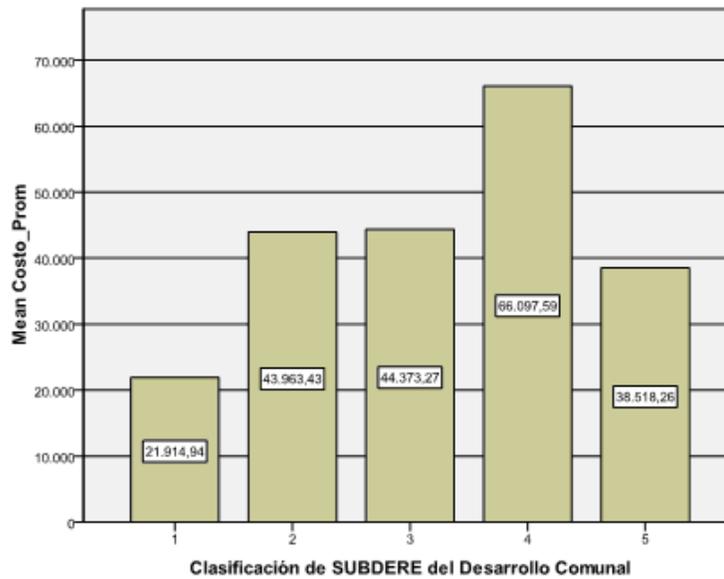
Otro caso con una tendencia distinta es el de la Región V de Valparaíso, en que tanto el gráfico de promedios como el desagregado por años, muestra que la inversión FNDR per cápita cobra un valor más bajo en la categoría de comunas con mayor desarrollo (categoría 1). Sin embargo el gráfico de promedios muestra que la inversión FNDR per cápita cobra un valor más alto en la categoría 4, que engloba a las comunas semi-urbanas y rurales de desarrollo medio, en vez de la categoría 5, de menor nivel de desarrollo, tendencia que es ratificada desde el año 2004 al 2012 en el gráfico desagregado por años. De hecho, es altamente revelador que en el período 2006-2012, la categoría 5 de comunas tenga un nivel de inversión FNDR per cápita menor que las categorías 2, 3 y 4. Lo que muestra que, al menor desde el 2006, los criterios de asignación del FNDR en la V región han estado menos relacionados con criterios de desarrollo que en los años inmediatamente previos 1996-2005.

Gráfico N° 21
Asignación del FNDR en las Comunas de la RVIII Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 - 2012



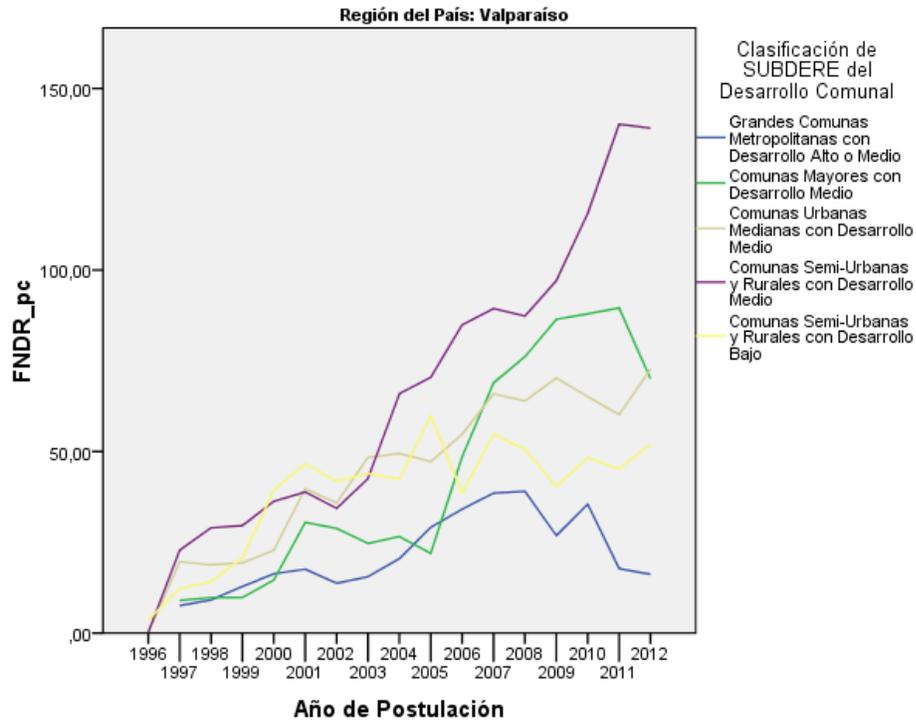
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del SNI y CENSO

Gráfico N° 22
Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RV, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos del SNI y CENSO

Gráfico N° 23
Asignación del FNDR en las Comunas de la RV Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 - 2012



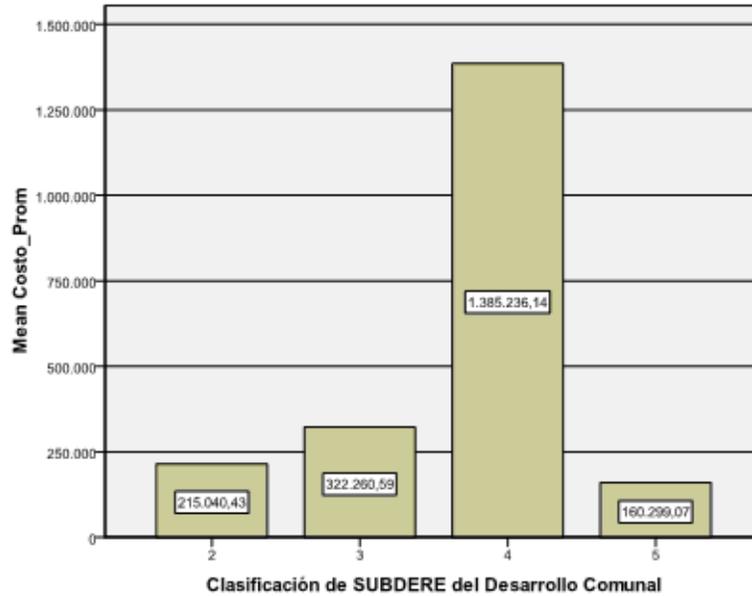
Fuente: Elaboración Propia en base a los datos del SNI y CENSO

El caso de la Región II de Antofagasta muestra, tanto en el gráfico que presenta la información promediada, como en el que la desagrega por períodos, que la categoría No 4 de comunas tiene un mayor nivel de inversión FNDR per cápita que cualquier otra, por una amplia diferencia, siendo el promedio de la inversión FNDR per cápita de dicha categoría, más del triple que el mismo monto, en la categoría que inmediatamente le sigue. Además el gráfico N° 24 muestra que la categoría No 5, que corresponde a las comunas con un nivel menor de desarrollo, es la que tiene un nivel de inversión FNDR per cápita más bajo, lo que es consistente con la información del gráfico N° 25, que muestra que dicha categoría, es la que tiene un menor nivel de inversión FNDR per cápita en 10 de los 16 períodos de los que se tiene información.

La información de estas cuatro regiones del país, del total de quince, tiene el valor principal de mostrar que los promedios nacionales muchas veces esconden las reales dinámicas de la inversión pública que suceden en las regiones, en donde Intendentes, CORES, SEREMIS y alcaldes juegan roles fundamentales en el proceso, movilizándolo el capital social y cultural del que disponen para dirigir la inversión de la región en una dirección u otra. Todo esto requiere una mirada Intra-regional para estudiar el FNDR, que, a pesar de la vasta literatura sobre el tema, se encuentra ausente, o aborda

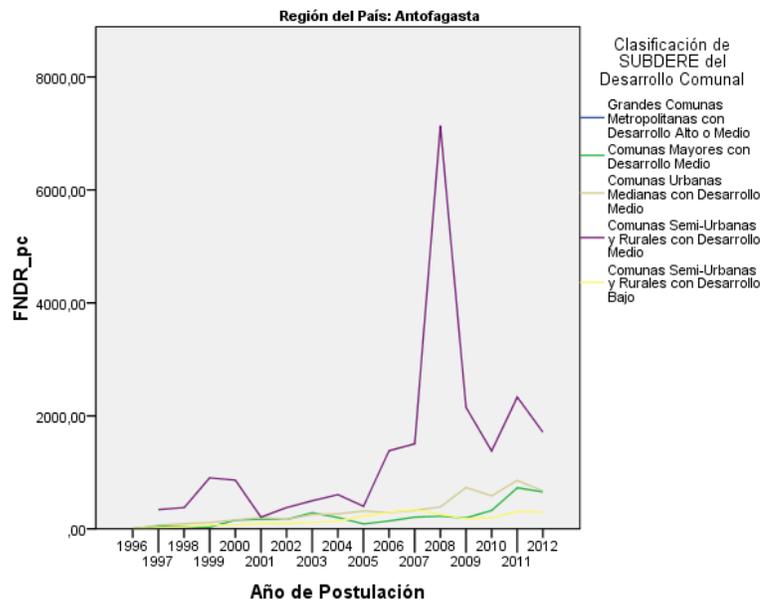
principalmente temáticas relacionadas con diseño institucional y/o eficiencia del gasto, descuidando los problemas de distribución territorial.

Gráfico N° 24
Asignación FNDR Per Cápita en las Comunas de la RII, Agrupadas según Categorías SUBDERE en Promedio, período 1996-2012 en pesos.



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos del SNI y CENSO

Gráfico N° 25
Asignación del FNDR en las Comunas de la RII Agrupadas según Tipología SUBDERE de Desarrollo en Miles de pesos 1996 - 2012



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos del SNI y CENSO

6. Análisis de los Datos

6.1. Análisis Descriptivo de las Variables

Antes de realizar cualquier modelo es necesario estudiar el comportamiento de las variables que serán incorporadas a este. En primer lugar se realizará una matriz de correlaciones lineales de Pearson para determinar el grado de asociación entre las variables independientes de escala y ordinales, y con la variable dependiente, de tal modo de poder descartar algunas variables y corroborar otras

Tabla N° 3:
Correlaciones de Pearson para Variables Cuantitativas

		Monto FNDR M\$	Población Comunal	% CORE que elige la Provincia	Numero de RS	Porcentaje de RS	Grado de Desarrollo Comunal	Año de Asignación
Monto FNDR M\$	Pearson Correlation	1	,368**	,089**	,450**	,017	-,169**	,256**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000	,225	,000	,000
Población Comunal	Pearson Correlation	,368**	1	,183**	,439**	,037**	-,642**	,030*
	Sig. (2-tailed)	,000		,000	,000	,007	,000	,028
% CORE que elige la Provincia	Pearson Correlation	,089**	,183**	1	,107**	,045**	-,171**	,059**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000		,000	,001	,000	,000
Numero de RS	Pearson Correlation	,450**	,439**	,107**	1	,369**	-,232**	-,239**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000		,000	,000	,000
Porcentaje de RS	Pearson Correlation	,017	,037**	,045**	,369**	1	-,018	-,454**
	Sig. (2-tailed)	,225	,007	,001	,000		,177	,000
Grado de Desarrollo Comunal	Pearson Correlation	-,169**	-,642**	-,171**	-,232**	-,018	1	,001
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	,177		,927
Año de Postulación	Pearson Correlation	,256**	,030*	,059**	-,239**	-,454**	,001	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,028	,000	,000	,000	,927	

Como se puede ver en el cuadro, las variables que muestran una asociación lineal significativa con la variable dependiente son, en orden descendente: a) El Número de RS obtenidos al año (0,45); b) La población comunal (0,368); c) Grado de Desarrollo Comunal (-0,169) y; d) Porcentaje del CORE que tiene una Provincia en relación al total regional (0,089). La variable referida al porcentaje de RS obtenidos en relación al total

de proyectos presentados, muestra no ser estadísticamente significativa, por lo que dicha variable se desecha para introducirla al modelo.

Es necesario anotar que las cuatro variables referidas como relacionadas significativamente con la variable dependiente, además están fuertemente relacionadas entre si, en especial la población tanto con la variable Grado de Desarrollo Comunal (0,642) y Número de RS (0,439). Aquello va a requerir, como se verá más adelante un tratamiento adicional a los datos. Además, se incluyó la variable año de asignación, para determinar si el año en que una inversión es aprobada tiene algún efecto sobre los montos de inversión, a pesar de ser montos deflactados al año 2012, se encuentra una relación positiva entre el monto de inversión de el año de asignación de un 0,256 lo cual es necesario considerar para los análisis posteriores.

Para determinar de forma inicial la pertinencia de incluir o no, de forma preliminar, las variables cualitativas, es que se realizarán análisis de medias, aquello nos permitirá conocer si el efecto sobre la variable dependiente en promedio, es estadísticamente significativo o no.

Tabla N° 4:
Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos	Equal variances assumed	1326,706	6,890E-260	-3,542E+01	5389	3,084E-247	-1,355E+07	382626,690
	Equal variances not assumed			-1,036E+01	232,854	6,310E-21	-1,355E+07	1,308E+06

El nivel de significancia del test de Levene para este caso $0,00 < 0,05$ indica que se rechaza la hipótesis de igualdad de varianzas. Siendo así el test-t indica que, con una significancia de $6,310E-21 < 0,05$ se rechaza la hipótesis de igualdad de medias, y por tanto, se puede asumir que las medias de la variable dependiente varían significativamente dependiendo de si la comuna es o no capital regional, siendo la diferencia de medias, de 13.000 millones de pesos más, que cuando la comuna no es capital regional.

Tabla N° 5:
Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna
Según si son o no Capitales Provinciales

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos	Equal variances assumed	1080,717	,000	-27,808	5389	,000	-6221622,768	223738,695
	Equal variances not assumed			-13,247	844,201	,000	-6221622,768	469662,569

El nivel de significancia del test de Levene para este caso $0,00 < 0,05$ indica que se rechaza la hipótesis de igualdad de varianzas. Siendo así el test-t indica que, con una significancia de $0,00 < 0,05$ se rechaza la hipótesis de igualdad de medias, y por tanto, se puede asumir que las medias de la variable dependiente varían significativamente dependiendo de si la comuna es o no capital provincial, siendo la diferencia de medias, de 6.222 millones de pesos más, que cuando la comuna no es capital regional.

Tabla N° 6:
Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna
Según si sus provincias elijen o no a más del 40% del CORE

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos	Equal variances assumed	144,565	,000	-9,786	5389	,000	-1758039,104	179644,244
	Equal variances not assumed			-8,141	2391,533	,000	-1758039,104	215940,669

El nivel de significancia del test de Levene para este caso $0,00 < 0,05$ indica que se rechaza la hipótesis de igualdad de varianzas. El test-t indica que, con una significancia de $0,00$ se rechaza la hipótesis de igualdad de medias y se puede asumir que las medias de la variable dependiente varían significativamente dependiendo de si la

comuna está inserta o no en una provincia que elije más del 40% de los Consejeros Regionales, siendo la diferencia de medias, de 1.758 millones de pesos.

Tabla N° 7:
Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna Según si el Alcalde de la Comuna es o no de la misma coalición que la mayoría CORE

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos	Equal variances assumed	5,381	,020	1,345	2696	,179	432935,054	321894,740
	Equal variances not assumed			1,382	2677,378	,167	432935,054	313162,210

El nivel de significancia del test de Levene para este caso $0,03 < 0,05$ indica que se rechaza la hipótesis de igualdad de varianzas. Siendo así el test-t indica que, con una significancia de $1,179 > 0,05$ se acepta la hipótesis de igualdad de medias, y por tanto, no se puede asumir que las medias de la variable dependiente varían significativamente dependiendo de si la comuna tiene un alcalde de la misma coalición política que la mayoría del CORE.

Tabla N° 8:
Test-t de Igualdad de Medias para el Costo de los Proyectos por Comuna Según si el Alcalde de la Comuna es o no de la misma coalición que el Gobierno

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference
Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos	Equal variances assumed	2,811	,094	,592	5366	,554	102758,648	173624,128
	Equal variances not assumed			,585	4741,278	,559	102758,648	175789,298

El nivel de significancia del test de Levene para este caso $0,09 > 0,05$ indica que se acepta la hipótesis de igualdad de varianzas. Siendo así el test-t indica que, con una significancia de $0,554 > 0,05$ se acepta la hipótesis de igualdad de medias, y por tanto,

no se puede asumir que las medias de la variable dependiente varían significativamente dependiendo de si la comuna tiene un alcalde de la misma coalición política de gobierno.

A partir de los resultados de los test-t, se puede implicar que las variables Capital Regional y Capital Provincial deben ser, en primera instancia, introducidas al modelo, mientras que las variables referidas al porcentaje superior a 40% del CORE por las provincias, la coincidencia de la mayoría CORE con la coalición del alcalde, y la correspondencia de la coalición del gobierno con la coalición del alcalde, no muestran afectar de manera estadísticamente significativa la variable dependiente. Sin embargo cabe recordar que se están analizando los datos a nivel nacional, y que a nivel regional pueden existir lógicas propias que merezcan la inclusión de alguna de estas variables según vaya correspondiendo el caso.

Es necesario además prever que las variables dependientes, sean cualitativas o cuantitativas, están correlacionadas entre si, antes de diseñar un modelo. Por tanto, se realizará un análisis factorial, que permita medir en que grado las variables están correlacionadas entre si. Para ello se incluirán las variables: a) Población comunal; b) Capital Regional; c) Capital Comunal; d) Porcentaje del CORE que elije cada provincia; e) Número de RS obtenidos al año; f) Grado de Desarrollo Comunal.

Tabla N° 9:
Matriz de Componentes del Modelo de Análisis Factorial

	Component		
	1	2	3
Población Comunal	,810	-,056	,262
Comuna Asiento de la Capital Regional	,748	,096	-,184
Comuna Asiento de la Capital Provincial	,696	,122	-,426
Porcentaje del CORE que tiene una Provincia en relación al total regional	,169	-,177	,713
Numero de RS obtenidos comuna/año	,836	,125	-,200
Grado de Desarrollo Comunal	-,611	,151	-,465
Municipio con Apoyo CORE	-,094	,819	,107
Municipio con Apoyo Gobierno	-,020	,792	,275

Tabla N° 10:
Ajuste del Modelo de Análisis Factorial

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,698
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	5673,329
	df	28
	Sig.	,000

El estadístico KMO del modelo es 0,698 lo que indica que es factible y válido realizar el análisis factorial. La matriz de componentes muestra que existen tres componentes, uno que engloba a las variables población, capital regional, capital provincial y número de RS de forma clara, otro componente en que sólo se encuentra la variable porcentaje del CORE elegido por la provincia, un tercer componente que engloba las variables de la dimensión política y la variable Grado de Desarrollo Comunal cuya varianza es explicada de forma importante por ambos factores, y por tanto, no es claramente atribuible a ninguno.

Por tanto, para un modelo general, las principales variables a incluir serían Grado de Desarrollo Comunal, el porcentaje del CORE elegido por provincia, una de las variables del segundo componente, aún por determinar y una de las variables del primer componente del modelo factorial, siendo la variable población aquella que por correlacionar con más fuerza en la matriz de bivariaciones de Pearson, como aquella que es explicada de mayor manera por el primer componente del análisis factorial, aquel utilizado. No se utilizarán los factores ya que a pesar de tener un buen ajuste: 1) Se pierde cerca del 30% de la variabilidad y; 2) La variable Grado de Desarrollo Comunal, al no estar claramente explicada por un factores de forma clara genera un problema al momento de interpretar el modelo estadístico.

6.2. Análisis Explicativo: Regresiones

Hecho los análisis previos, ahora se buscará construir un modelo que explique la asignación de FNDR en las comunas, tanto a nivel nacional como por región. A continuación se adjunta el modelo con las cinco variables definidas en el apartado anterior, más la variable año de asignación, para el conjunto de la base de datos, es decir, a nivel nacional. Se realizarán dos regresiones ya que, es necesario diferenciar el efecto que tiene el utilizar la variable "Municipio con Apoyo CORE" que sólo tiene valores desde el 2005.

Tabla N° 11:
Bondad del Ajuste del Modelo 2005-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,445 ^a	,198	,197	7457305,239

Tabla N° 12:
Coeficientes del Modelo 2005-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal y su Significancia

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-6,825E8	1,287E8		-5,303	,000
	Población Comunal	56,497	2,596	,487	21,767	,000
	Porcentaje del CORE que tiene una Provincia en relación al total regional	372219,544	395739,848	,016	,941	,347
	Municipio con Apoyo CORE	564346,903	314828,118	,034	1,793	,073
	Municipio con Apoyo Gobierno	-589195,008	313112,671	-,035	-1,882	,060
	Grado de Desarrollo Comunal	584490,198	136794,137	,096	4,273	,000
	Año de Asignación	339577,524	64073,278	,093	5,300	,000

a. Dependent Variable: Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos

Tabla N° 13:
Bondad del Ajuste del Modelo 1997-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,450 ^a	,202	,201	5677812,394

A pesar de que todos los coeficientes del modelo son significativos al 0,05, la bondad de ajuste (R2) de ambos modelos es de 0,198 y 0,202. Es decir, el modelo sólo explica en un 20% la variabilidad de la variable dependiente, lo que ciertamente no es aceptable. Por ello ahora se revisarán los modelos por Región, excluyendo las regiones XIV y XV debido a que no cuentan con la cantidad de observaciones necesarias para lograr una regresión suficientemente robusta.

Tabla N° 14:
Coeficientes del Modelo 1997-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal y su Significancia

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	-6,687E8	3,403E7		-19,653	,000
Población Comunal	39,879	1,491	,428	26,742	,000
Porcentaje del CORE que tiene una Provincia en relación al total regional	306796,205	258678,839	,015	1,186	,236
Municipio con Apoyo Gobierno	-92422,894	156088,936	-,007	-,592	,554
Grado de Desarrollo Comunal	504545,742	74450,308	,108	6,777	,000
Año de Asignación	333207,494	16978,133	,241	19,626	,000

a. Dependent Variable: Costos Agregados de los proyectos asignados por año en miles de pesos

A continuación se adjunta, de modo de lograr una visión general, pero diferenciada por región, dos cuadros resúmenes del resultado elaborado a partir de haber realizado el mismo procedimiento de regresión lineal, pero para las 13 regiones definidas anteriormente. La tabla N° 15, muestra las bondades de ajuste de los modelos para las trece regiones definidas. Como se puede apreciar, estos cobran valores bastante distintos variando entre 0,339 para la Región del Bio Bio y 0,690 para la Región de Aysén para el caso de las regresiones 1997-2012.

La Tabla N° 16 es el mismo ejercicio, los R2 de todas las regresiones para las trece regiones, pero desde 2005 al 2012 debido a que en este caso se incluye la variable "Municipio con Apoyo CORE" que solo tiene datos desde el 2005. En primer lugar, es necesario indicar que los R2 de las regresiones de doce de las trece regiones aumentó de forma significativa (entre 0,05 y 0,15) La excepción es la regresión de la región Metropolitana que disminuyó su bondad de ajuste hasta ser el más bajo (0,273) mientras que la regresión de la región de Magallanes tiene el R2 más alto (0,843).

Tabla N° 15:
Bondad del Ajuste de las Regresiones 1997-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal, por Región

Región del País	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
Tarapacá	,747 ^a	,557	,542	3,456E+06
Antofagasta	,807 ^b	,651	,638	1,414E+07
Atacama	,829 ^c	,688	,676	4,237E+06
Coquimbo	,815 ^c	,664	,657	4,851E+06
Valparaíso	,802 ^d	,643	,640	1,357E+06
Ohiggins	,598 ^e	,358	,352	1,918E+06
Maule	,684 ^e	,467	,461	3,249E+06
Bio Bio	,582 ^d	,339	,335	2,698E+06
Araucanía	,656 ^c	,431	,425	2,748E+06
Los Lagos	,720 ^c	,519	,515	2,045E+06
Aysén	,830 ^c	,690	,680	1,876E+06
Magallanes	,806 ^f	,649	,637	9,633E+06
Metropolitana	,650 ^g	,422	,419	2,118E+06

Tabla N° 16:
Bondad del Ajuste de las Regresiones 2005-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal, por Región

Región del País	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
Tarapacá	,858 ^a	,735	,709	3,716E+06
Antofagasta	,848 ^b	,719	,693	1,675E+07
Atacama	,854 ^c	,729	,703	5,145E+06
Coquimbo	,901 ^d	,812	,802	4,482E+06
Valparaíso	,795 ^e	,632	,625	1,653E+06
Ohiggins	,606 ^f	,367	,352	2,261E+06
Maule	,784 ^g	,615	,605	3,645E+06
Bio Bio	,629 ^d	,396	,387	3,277E+06
Araucanía	,830 ^g	,690	,682	2,482E+06
Los Lagos	,730 ^a	,532	,522	2,526E+06
Aysén	,891 ^c	,795	,778	1,893E+06
Magallanes	,918 ^g	,843	,829	8,953E+06
Metropolitana	,522 ^h	,273	,261	2,691E+06

Sin embargo las tablas del Anexo 1, que muestra los coeficientes por modelo, refleja que para las variables introducidas, muchos de los coeficientes en ambos rangos de tiempo, no son estadísticamente significativos, y al extraer dichas variables de los modelos, los R2 disminuirán su valor. También se puede observar que cada región

tiene coeficientes significativos correspondientes a distintas variables, por lo que es necesario realizar la extracción de variables por región.

Las tablas N° 17 y 18 muestran la bondad de ajuste y los coeficientes respectivamente de las regresiones corregidas, es decir, introduciendo sólo aquellas variables que aumentan de forma estadísticamente significativa el poder explicativo del modelo de regresión. Ante ello es necesario indicar que la variable “Municipio con Apoyo CORE” no fue estadísticamente significativa para ninguna de las trece regiones, y por tanto, no se requirió hacer regresiones en dos períodos temporales distintos, sino que sólo fueron realizadas en el período 1997–2012.

Comparando la tabla N° 17 de los R2 de los modelos corregidos con la tabla N° 15 de los modelos iniciales, se puede indicar que los cambios en los R2 son bajos, en relación con su valor, no sobrepasando el valor de 0,05. Los R2 fluctúan entre los valores 0,337 y 0,687 lo que demuestra la gran variación existente entre regiones, tendencia que se corroborará y matizará al interpretar los coeficientes.

Tabla N° 17:
Bondad del Ajuste de las Regresiones Corregidas 1997-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal, por Región

Región del País	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
Tarapacá	,739 ^a	,545	,536	3395993,026
Antofagasta	,798 ^a	,638	,632	1,426E+07
Atacama	,829 ^a	,687	,678	4229386,941
Coquimbo	,808 ^a	,652	,650	4903279,636
Valparaíso	,801 ^a	,642	,641	1356574,497
Ohiggins	,598 ^a	,358	,353	1916630,243
Maule	,680 ^a	,462	,459	3252862,903
Bio Bio	,581 ^a	,337	,335	2690254,415
Araucanía	,654 ^a	,428	,425	2733958,493
Los Lagos	,719 ^a	,517	,514	2046357,006
Aysén	,828 ^a	,686	,682	1870309,381
Magallanes	,799 ^a	,638	,633	9688301,120
Metropolitana	,644 ^a	,415	,414	2134976,744

La Tabla N° 18 muestra los coeficientes de las correlaciones corregidas para los períodos 1997-2012 por región y su significancia. En base a ello, se pueden rescatar tres regularidades empíricas válidas para todas o casi todas las regiones: a) En las regresiones de todos los modelos, el coeficiente de la variable “año de asignación” es significativo, con una relación positiva, aquello indica estadísticamente, en términos reales (pues los datos de inversión están normalizados al 2012) hubo crecimiento de la inversión vía FNDR de carácter comunal; b) En las regresiones de todos los modelos el coeficiente de la variable “Población Comunal” es significativo, pero no solo eso, sino que salvo en la Región Metropolitana (RM) fue el coeficiente que en términos estandarizados, tiene un mayor peso en el poder explicativo del modelo; c) Tal como se

mencionó anteriormente para las regresiones de todas las regiones, los coeficientes de la variable “Municipio con Apoyo CORE” no fueron estadísticamente significativos.

Vinculado con lo anterior, particularmente con el punto “b”, es que al comparar las regresiones por región, de las trece regresiones, en las correspondientes a la Región de Antofagasta, Región de Coquimbo, Región del Bio Bio, Región de Aysén, Región de Magallanes y Región Metropolitana, sólo se introdujo la variable población comunal y año de asignación, teniendo R2 bastante significativos en algunos casos, lo que refuerza la idea de que la variable población comunal es aquella que en todos los modelos tiene un mayor peso explicativo. Las variables “Grado de Desarrollo Comunal” y “Porcentaje del CORE Regional elegido por provincia” fueron aquellas incluidas, por si solas o incluso ambas a la vez, en los modelos de las otras regiones no señaladas en el párrafo anterior, teniendo una relación positiva con la variable dependiente, mientras que la variable “Municipio con Apoyo del Gobierno” apenas fue incluida en el modelo de regresión de una sola región, el de la Región de Tarapacá, teniendo además, el coeficiente con menor peso explicativo en dicho modelo

Tabla N° 18:
Coeficientes de las Correlaciones Corregidas 1997-2012 para
Variable Inversión FNDR comunal, Por Región y su Significancia

		Unstandardized Coefficients		Standardize d Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
R1	(Constant)	-834413561,409	123990927,847		-6,730	0,000
	Población Comunal	35,934	4,563	0,479	7,876	0,000
	% CORE que elige una Provincia	7266603,960	1803055,589	0,245	4,030	0,000
	Año de Asignación	415428,989	61886,924	0,369	6,713	0,000
R2	(Constant)	-3340660656,690	524570497,501		-6,368	0,000
	Población Comunal	173,219	12,323	0,718	14,057	0,000
	Año de Asignación	1668415,049	261705,057	0,326	6,375	0,000
R3	(Constant)	-892349268,304	157829330,576		-5,654	0,000
	Población Comunal	180,332	13,551	0,974	13,308	0,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	-3151440,517	748470,363	-0,206	-4,211	0,000
	Grado de Desarrollo Comunal	3208930,465	650749,468	0,359	4,931	0,000
	Año de Asignación	440634,956	78753,150	0,274	5,595	0,000
R4	(Constant)	-1679958134,608	137829017,576		-12,189	0,000
	Población Comunal	92,486	5,605	0,633	16,499	0,000

	Año de Asignación	839440,087	68766,015	0,468	12,207	0,000
R5	(Constant)	-289982354,801	24010203,568		-12,077	0,000
	Población Comunal	26,068	0,876	0,763	29,747	0,000
	Grado de Desarrollo Comunal	227560,451	47923,570	0,122	4,748	0,000
	Año de Asignación	144576,452	11979,153	0,295	12,069	0,000
R6	(Constant)	-405333942,69	36626710,54		-11,07	0,000
	Población Comunal	33,19	2,88	0,52	11,52	0,000
	% CORE que elige una Provincia	1742372,62	441281,04	0,16	3,95	0,000
	Grado de Desarrollo Comunal	712924,88	125443,79	0,28	5,68	0,000
	Año de Asignación	200795,93	18279,23	0,39	10,98	0,000
R7	(Constant)	-426464411,88	67442519,55		-6,32	0,000
	Población Comunal	62,02	3,61	0,60	17,16	0,000
	% CORE que elige una Provincia	9569392,23	2135244,50	0,16	4,48	0,000
	Año de Asignación	211205,81	33646,13	0,22	6,28	0,000
R8	(Constant)	-408472191,42	40540553,26		-10,08	0,000
	Población Comunal	35,07	1,98	0,50	17,75	0,000
	Año de Asignación	204123,14	20225,33	0,28	10,09	0,000
R9	(Constant)	-536955170,00	52547426,25		-10,22	0,000
	Población Comunal	54,93	3,72	0,64	14,78	0,000
	Grado de Desarrollo Comunal	559241,55	145131,50	0,17	3,85	0,000
	Año de Asignación	267166,22	26218,33	0,34	10,19	0,000
R10	(Constant)	-645785075,75	37311396,11		-17,31	0,000
	Población Comunal	32,22	3,06	0,43	10,53	0,000
	Grado de Desarrollo Comunal	-413941,78	145147,80	-0,12	-2,85	0,004
	Año de Asignación	323700,83	18622,54	0,49	17,38	0,000
R11	(Constant)	-433269905,60	64314129,01		-6,74	0,000
	Población Comunal	163,28	9,58	0,76	17,05	0,000
	Año de Asignación	216837,12	32085,87	0,30	6,76	0,000
R12	(Constant)	-1,366E+09	3,398E+08		-4,02	0,000

	Población Comunal	333,882	21,269	,769	15,70	0,000
	Año de Asignación	682078,519	169521,159	,197	4,02	0,000
RM	(Constant)	-6,361E+08	3,358E+07		-18,94	0,000
	Población Comunal	9,257	,732	,348	12,639	0,000
	Año de Asignación	318161,078	16756,671	,522	18,987	0,000

En síntesis, se puede afirmar que existen tres grupos de regiones, aquellas en que la variable “Porcentaje del CORE Regional Elegido por Provincia” es significativo para explicar la variable inversión FNDR comunal (Región de Tarapacá, Región del Maule y Región de O’higgins) aquellas en que la variable “Grado de Desarrollo Comunal” es significativa para explicar la variable inversión FNDR comunal (Región de Atacama, Región de Valparaíso, Región de la Araucanía y Región de los Lagos) y aquellas en que ninguna de estas variables es significativa (Región de Antofagasta, Región de Coquimbo, Región del Bio Bio, Región de Aysén, Región de Magallanes y Región Metropolitana) que como se puede observar es el grupo con más regiones

Siendo estos los resultados generales, es decir, que la principal variable que explica la inversión FNDR comunal, y que en mucho menor grado y solamente en algunas regiones es explicada por las variables de carácter social, política y/o institucionales, cabe la pregunta ¿Es que acaso la inversión regional es una simple función de la población que habita en las comunas? ¿Acaso los datos de inversión FNDR comunal esconden las tendencias per cápita de las comunas? En ese sentido, una hipótesis factible es que si bien la variable inversión FNDR comunal mostró una relación baja o nula con las variables de carácter social, política y/o institucionales, aquello se podría deber a que se consideraron los montos en bruto, y que al considerar la variable en términos per cápita se podrían visibilizar algunas relaciones adicionales, particularmente con las variables políticas e institucionales.

Por ello se procederá a realizar un análisis de regresión lineal para las trece regiones, pero ahora con la variable “Inversión FNDR comunal per cápita” como variable dependiente, y con las mismas variables independientes utilizadas para analizar la variable en forma bruta. Es necesario agregar, que debido a la distribución que toma la variable “Inversión FNDR comunal per cápita” se utilizó en forma logarítmica. Aquello afecta la interpretación de los resultados, que no es de forma lineal, sino que cada unidad de las variables independientes afecta en términos porcentuales promedios a la variable dependiente.

Tabla N° 19:
Bondad del Ajuste de las Regresiones 1997-2012 por Región para
Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita

Región del País	Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
Tarapacá	1	,725 ^a	,526	,507	1,27081
Antofagasta	1	,727 ^b	,529	,512	,94523
Atacama	1	,572 ^c	,327	,302	,95257
Coquimbo	1	,801 ^e	,641	,633	,64458
Valparaíso	1	,559 ^d	,312	,306	,91919
O'higgins	1	,499 ^c	,249	,242	1,22125
Maule	1	,497 ^c	,247	,238	1,48722
Bio Bio	1	,530 ^d	,281	,277	1,02956
Araucanía	1	,648 ^e	,420	,414	,84461
Los Lagos	1	,616 ^e	,379	,374	1,26274
Aysén	1	,698 ^e	,488	,471	,69721
Magallanes	1	,768 ^f	,590	,575	1,02503
Metropolitana	1	,683 ^g	,467	,463	1,05903

En la Tabla N° 19 se pueden observar los R² de las regresiones aplicadas para cada región para la variable dependiente en términos per cápita. Como se puede observar, los valores de R² varían significativamente entre las regresiones de una región y otra, estando los valores entre 0,247 (Región del Maule) y 0,641 (Región de Coquimbo) lo que nos indica que las regresiones sólo son modelos útiles para pronosticar el comportamiento de la variable dependiente en ciertas regiones, mientras que en otras, las variables explicativas no alcanzaron a explicar el 40% de la variabilidad de la variable dependiente (Región de Atacama, Región de Valparaíso, Región de O'higgins, Región del Maule, Región del Bio Bio y Región de los Lagos) y por tanto, las regresiones para dichas regiones no pueden seguir siendo utilizadas ya que la asociación entre las variables independientes y la variable dependiente no es lo suficientemente fuerte.

Además, es necesario considerar que, al igual que para el ejercicio con la variable en términos brutos, no todas los coeficientes de las regresiones son estadísticamente significativos, lo que significa que es necesario retirar algunas variables de las mismas, lo que debe realizarse región por región, debido a que las regresiones de distintas regiones tienen como coeficientes estadísticamente significativos a aquellos de distintas variables, como se puede ver en el Anexo 2, donde se muestran los coeficientes su

significancia para las regresiones de todas las regiones considerando todas las variables preliminares.

El retiro de algunas variables a las regresiones puede afectar los R2, ya que en la medida de que algunas variables dependientes con menor peso explicativo son retiradas del modelo, también se pierde algún grado ajuste del mismo, aunque sea marginal.

La Tabla N° 20 muestra los R2 de las Regresiones Corregidas para la variable Inversión FNDR comunal per cápita para las regiones en que el R2 fue superior a 0,4. Como era de esperarse los valores R2 variaron en cada una de las 7 regiones en que se realizó la nueva regresión, pero en un rango relativamente limitado, entre 0,46 (Región Metropolitana) y 0,6 (Región de Coquimbo)

La Tabla N° 21 muestra los coeficientes de las correlaciones corregidas para el período 1997-2012 para variable Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita, en las siete regiones en que el R2 fue superior a 0,4. Para las siete regresiones realizadas, se pueden enunciar de forma general dos afirmaciones: 1) Que en las regresiones para las siete regiones, en todas ellas el “año de asignación” fue una variable significativa, aquello quiere decir que, consistentemente con los resultados de las regresiones con la variable “Monto FNDR comunal” en bruto, existe evidencia estadística para afirmar que, al menos en estas siete regiones, el monto FNDR per cápita comunal ha aumentado en términos reales en el tiempo incluso por encima del crecimiento de la población en las comunas; 2) Que nuevamente las variables de carácter político “Municipio con Apoyo CORE” y “Municipio con Apoyo del Gobierno” resultaron no significativas.

Las distintas regresiones por región para la variable “Log-Natural del FNDR comunal per cápita”, al igual que con la variable en bruto, muestran que la variable dependiente es afectada de forma estadísticamente significativa por distintas variables y con distintos pesos explicativos por cada región. Como se puede apreciar en la Tabla N° 21, excepto por las regresiones para las Regiones de la Araucanía y Aysén, todas regresiones entre sí tienen combinaciones distintas de las tres variables independientes consideradas, lo que hace imposible algún tipo de clasificación de forma rigurosa.

Tabla N° 20:
Bondad del Ajuste de las Regresiones Corregidas 1997-2012
En Siete Regiones para Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita

Región del País	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
R1	,730 ^a	,533	,526	1,27024
R2	,701 ^a	,492	,480	,97516
R4	,777 ^a	,603	,600	,67354
R9	,639 ^a	,408	,404	,86377
R11	,690 ^a	,476	,466	,70038
R12	,765 ^a	,585	,573	1,02757
RM	,681 ^a	,464	,462	1,06087

Tabla N° 21:
 Coeficientes de las Correlaciones Corregidas 1997-2012 para Variable Log-Natural
 Inversión FNDR comunal per cápita, en Siete Regiones y su Significancia

Región del País	Unstandardized Coefficients		Standardize	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
R1 (Constant)	-495,539	52,456		-9,447	,000
Grado de Desarrollo Comunal	,634	,083	,450	7,656	,000
Año de Asignación	,248	,026	,558	9,480	,000
R2 (Constant)	-329,573	35,878		-9,186	,000
Población Comunal	-0,000006	,000	-,437	-6,919	,000
% del CORE de la Provincia	2,090	,575	,229	3,634	,000
Año de Asignación	,167	,018	,567	9,340	,000
R4 (Constant)	-291,478	18,933		-15,395	,000
Población Comunal	-0,000009	,000	-,473	-11,530	,000
Año de Asignación	,148	,009	,643	15,689	,000
R9 (Constant)	-252,165	16,665		-15,132	,000
% del CORE de la Provincia	-,680	,163	-,143	-4,173	,000
Grado de Desarrollo Comunal	,341	,036	,328	9,589	,000
Año de Asignación	,127	,008	,525	15,333	,000
R11 (Constant)	-159,896	24,111		-6,632	,000
% del CORE de la Provincia	-,863	,382	-,140	-2,259	,025
Grado de Desarrollo Comunal	,557	,068	,508	8,240	,000
Año de Asignación	,082	,012	,395	6,802	,000
R12 (Constant)	-329,203	36,750		-8,958	,000
Población Comunal	-0,000031	,000	,737	6,506	,000
% del CORE de la Provincia	-3,915	,427	-,607	-9,176	,000
Grado de Desarrollo Comunal	1,348	,169	,818	7,963	,000
Año de Asignación	,165	,018	,487	9,002	,000
RM (Constant)	-319,130	16,911		-18,871	,000
Población Comunal	-0,000002	,000	-,165	-5,291	,000
Grado de Desarrollo Comunal	,410	,035	,361	11,591	,000
Año de Asignación	,160	,008	,505	19,009	,000

Las variables que las regresiones regionales incorporan son “Porcentaje del CORE elegido por Provincia” (Región de Antofagasta, Región de la Araucanía, Región de Aysén y Región de Magallanes) “Población Comunal” (Región de Antofagasta, Región de Coquimbo, Región de Magallanes y Región Metropolitana) y “Grado de Desarrollo Regional” (Región de Tarapacá, Región de la Araucanía, Región de Aysén, Región de Magallanes y Región Metropolitana). Cabe destacar que comparando las variables incluidas en las regresiones con la variable dependiente per cápita y en términos brutos, en la mayoría de los casos cambiaron, lo que implica que el medir la variable dependiente en términos brutos y per-cápita, se está aludiendo efectivamente a dinámicas distintas, tal como se asume en la sección metodológica del estudio.

En todas las regresiones de la Tabla N° 21, en que se incluye la variable “Grado de Desarrollo Comunal” este tiene una relación directa (positiva) con la variable explicada, y recordando que la codificación de la variable indicaba que la categoría 1 era la de las comunas con mayor desarrollo y la categoría 5 de las comunas con menor desarrollo, se puede decir que para las regiones de Tarapacá, la Araucanía, Aysén, Magallanes y Metropolitana, que en promedio cuando una comuna tiene un nivel de desarrollo menor en el Grado de Desarrollo Comunal, implica que aumenta porcentualmente su asignación FNDR per cápita.

Así mismo, en todas las regresiones de la Tabla N° 21, en que se incluye la variable “Población Comunal” esta tiene una relación inversa (negativa) con la variable explicada, por lo que se puede decir para las regiones de Antofagasta, de Coquimbo, de Magallanes y Metropolitana, que en promedio cuando una comuna tiene mayor población, implica que disminuye porcentualmente su asignación FNDR per cápita.

Para el caso de la variable introducida, “Porcentaje del CORE elegido por Provincia” en la regresión para la Región de Antofagasta se dio la relación en un sentido directo (positivo) como era de esperarse, es decir, una mayor cantidad de consejeros regionales en la provincia, implicaría un mayor poder de las comunas de dicha provincia en el CORE y por tanto mayor captación de recursos. Sin embargo, para las regiones de la Araucanía, de Aysén y de Magallanes, la relación se dio en un sentido inverso (negativo). Es decir, que en la medida que se tiene una mayor cantidad de consejeros regionales en la provincia, las comunas en dicha provincia tendrían en promedio, una disminución porcentual en su asignación de FNDR comunal en términos per-cápita. Aquello claramente es contra-intuitivo, sin embargo, puede ser explicado por la existencia, en los CORE de dichas regiones, de alguna regla o mecanismo compensatorio hacia ciertas comunas en base a criterios no considerados en el presente estudio.

Para efectos de simplificar la lectura de los datos, la tabla N° 22 es un resumen de la evidencia estadística existente para las siete regiones en que se pudo realizar los últimos análisis de las variables que están relacionadas con la variable dependiente en términos per cápita y logarítmicos. La tabla muestra que la variable de control “año de asignación” está relacionada con la variable dependiente en las siete regiones, lo que implica constata el crecimiento real del FNDR en el tiempo. Las variables “grado de desarrollo comunal” estaría relacionada en cinco regiones con el monto de FNDR per cápita, y las variables “Porcentaje del CORE que elija la provincia” y “Población

Comunal” estarían relacionadas en cuatro regiones con la variable dependiente, sólo existiendo dos regiones (las regiones de la Araucanía y de Aysén) con las mismas variables como relacionadas con el monto FNDR per cápita por comuna.

Tabla N° 22:
Resumen de las Variables Relacionadas con el Log-Natural Inversión FNDR comunal per cápita para cada región

Variable	Regiones							
	R1	R2	R4	R9	R11	R12	RM	Total
Población Comunal		x	x			x	x	3
% del CORE de la Provincia		x		x	x	x		4
Grado de Desarrollo Comunal	x			x	x	x	x	5
Año de Asignación	x	x	x	x	x	x	x	7

7. Conclusiones

El FNDR ha sido definido como un fondo de compensación territorial, lo cual puede ser entendido desde una perspectiva inter-regional como desde una perspectiva intra-regional. El presente estudio de forma deliberada centró su foco en la perspectiva intra-regional, poniendo particular atención en cada región a las dinámicas de inversión comunal del FNDR. Todo esto tiene el valor de dar luces sobre la forma y grado en que los procesos regionales de toma de decisión, así como las metodologías de análisis, consideran cierto tipo de criterios y no otros.

En términos globales, se puede afirmar que los resultados de los análisis realizados corroboran la pertinencia del enfoque intra-regional adoptado, toda vez que: a) En todas las regresiones realizadas, al utilizar los datos nacionales, los resultados fueron no significativos para todas las variables hasta el punto en que dichos análisis no brindaron ningún grado de información relevante. Sin embargo, cuando se hicieron los mismo análisis diferenciando por región, la significancia de los modelos (R^2) aumentó de forma considerable y si se pudo trabajar con dichos resultados; b) Para los modelos por región que utilizaron como variable dependiente, tanto la inversión FNDR comunal en términos brutos como per cápita aplicando logaritmo natural, hubo diferencias notorias entre regiones, tanto en la bondad del ajuste de los modelos, como en las variables que resultaron significativas en cada uno de ellos.

Lo anterior es muy importante, porque el reconocer que los modelos basados en evidencia empírica que describen el comportamiento de las variables asociadas al FNDR, entendido como instrumento de descentralización fiscal, difieren significativamente de región en región, implica cuestionar una forma de aproximación al análisis de estos instrumentos ya clásica en el discurso de las políticas públicas en Chile, a saber, desde el diseño institucional de los procedimientos e incentivos que rigen a las organizaciones públicas e instrumentos de gestión de forma nacional, que al analizarse desde una perspectiva normativo-abstracta, necesariamente no dan cuenta de las diferencias entre regiones.

Respecto al tipo de análisis realizados, es necesario realizar una distinción entre los análisis con la variable dependiente en términos brutos y per cápita, que se expresó con cada vez más claridad en la medida en que se fueron realizando mayor cantidad de pruebas y análisis. Intuitivamente, basados en las metodologías oficiales del sistema nacional de inversión pública podría pensarse que la asignación de recursos reproduce de forma más o menos aséptica la distribución comunal de la población, o incluso la reforzaría, lo que sería apoyado por la evidencia empírica de las regresiones realizadas con la variable dependiente “Inversión FNDR comunal”.

Si bien es cierto que, efectivamente, en la medida en que una comuna tiene más población tiene mayor inversión comunal FNDR en términos brutos, al observar las regresiones realizadas con la variable dependiente “Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita” lo que se observa es que en términos per cápita, es decir, proporcionales a la población de cada comuna, cada región utiliza criterios distintos en el reparto de los recursos, de carácter socioeconómicos, de equidad territorial o incluso

otros no considerados en el presente estudio, pero que se visibilizan, tanto por la relación inversa de la variable “Porcentaje del CORE elegido por la Provincia”, como por las seis regresiones para seis regiones que ni siquiera alcanzaron un R2 de 0,4

Las regresiones utilizando la variable dependiente “Inversión FNDR comunal” permiten analizar la inversión del FNDR desde la perspectiva de la “igualdad/desigualdad territorial”, es decir, determinar, independientemente del tamaño o la población que habita en una comuna, cuales son los factores que inciden en que una comuna reciba una mayor o menor inversión de FNDR. Es decir, considerando la comuna como una unidad abstracta. En cambio las regresiones utilizando la variable dependiente “Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita” permiten analizar la inversión del FNDR desde la perspectiva de la “equidad/inequidad territorial”, es decir considerando las comunas no simplemente como unidades administrativas, sino como comunidades humanas sobre las que los recursos son distribuidos en mayor o menor medida.

Específicamente para las regresiones “Inversión FNDR comunal” en todas las regiones analizadas, se encontró evidencia significativa de que la variable que explica de mejor manera la distribución intra-regional del FNDR es la población de las mismas, estando relacionada de manera directa con la variable dependiente. Dicho de otro modo, en la medida de que en una región, una comuna es más poblada, en promedio recibirá mayores recursos vía FNDR. Sin embargo no queda claro si esto se debe a una mayor competitividad de las comunas con mayor población, o simplemente a un sesgo de las metodologías de análisis de tipo “costo-beneficio”

Además existe evidencia estadística de que en la Región de Tarapacá, Región del Maule y Región de O’higgins, en la medida en que una provincia elige a una mayor cantidad de consejeros regionales, las comunas de dicha provincia obtienen en promedio mayores recursos vía FNDR. Así mismo, para la Región de Atacama, Región de Valparaíso y Región de la Araucanía, se puede afirmar basados en la evidencia estadística, en la medida en que una comuna tiene un menor grado de desarrollo, ésta recibe mayor aportes vía FNDR, sin embargo, para la Región de los Lagos está relación es inversa en la medida en que una comuna tiene un menor grado de desarrollo, ésta recibe menores aportes vía FNDR.

Es necesario destacar que para las regresiones de las trece regiones analizadas, la variable independiente con mayor poder explicativo es la población comunal, muy por encima de las variables anteriormente expuestas (revisar los coeficientes estandarizados de la Tabla N° 18) y que por tanto, en lo medular, se puede afirmar que para las trece regiones analizadas, lo que determina que dentro de una región una comuna reciba mayores recursos que otra es, principalmente, su población

Para las regresiones que utilizaron como variable dependiente “Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita” en cambio la situación es mucho más diversa de Región en Región. En primer lugar, porque para seis de las trece regiones analizadas no fue posible desarrollar, en base a la variables explicativas disponibles y definidas, un modelo de regresión logarítmico-lineal, que explicara de forma satisfactoria ($R^2 > 0,4$) el comportamiento de la variable dependiente. Así pues, una de las principales conclusiones que se derivan de estos modelos es que para la Región de Atacama,

Región de Valparaíso, Región del Maule, Región de O'higgins, Región del Bio Bio y Región de los Lagos no fue posible determinar los factores que determinan la distribución comunal del FNDR en términos per cápita.

Del total de siete regiones para las que si fue posible determinar un modelo de regresión que explicase el comportamiento de la variable "Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita", en las Región de Antofagasta, Región de Coquimbo, Región de Magallanes y Región Metropolitana, se presenta una relación entre la variable dependiente y la variable población, pero a diferencia de cuando se utilizó la variable dependiente de forma bruta, para estos casos la relación es inversa. Aquello quiere decir que para cada una de estas cuatro regiones, en la medida de que una comuna dentro de las mismas tiene una población mayor, su asignación e inversión FNDR en términos per cápita será, en promedio, menor. Esto significa que en estas cuatro regiones, a pesar de que las comunas menos pobladas reciban efectivamente en promedio menos inversión FNDR, al repartirse entre una cantidad menos de población, en términos per cápita promedio, dichas comunas un mayor aporte del FNDR comunal que aquellas más pobladas.

Por otro lado, en las regresiones con la variable "Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita" correspondientes a la Región de Tarapacá, Región de la Araucanía, Región de Aysén, Región de Magallanes y Región Metropolitana, se encontró una relación directa (positiva) entre la variable dependiente y la variable "Grado de Desarrollo Comunal". Aquello quiere decir que existe evidencia estadística en estas cinco regiones para afirmar que uno de los factores que empíricamente determinan la asignación promedio del FNDR per cápita en las comunas de dichas regiones es su grado de desarrollo, siendo que en la medida de que una comuna es "más desarrollada" tiene un monto, en promedio, menor de asignación de FNDR per cápita.

En encontrar evidencia estadística que afirme, desde una perspectiva temporal no menor, que en cinco regiones el FNDR aplica un criterio socioeconómico para su distribución es sin duda relevante, ya que incluso puede validar el instrumento y la labor de los CORES en dichas regiones, sin embargo queda pendiente la pregunta respecto a las restantes diez regiones del país, o al menos respecto a las ocho de las que se cuenta información de corte longitudinal mayor. En primer lugar, se debe afirmar que encontrar evidencia a favor de que se aplique un criterio progresivo en el gasto del FNDR en una región, no significa que no se utilice en las demás, o incluso que sea regresivo, sino simplemente que no se ha encontrado evidencia de ello. Sin embargo, dado que como Boisier afirma, el FNDR ha pasado a convertirse de un instrumento de planificación y desarrollo territorial en un instrumento de política social, es relevante destacar que para ocho de las trece regiones estudiadas no se encontró evidencia estadísticamente significativa de la aplicación de algún criterio socioeconómico en distribución interregional (es decir comunal) del FNDR.

En las regresiones con la variable "Log-Natural de la Inversión FNDR comunal per cápita" para cuatro regiones también se encontró evidencia que vincula la variable dependiente con la variable "Porcentaje del CORE elegido por una Provincia", sin embargo la dirección de dicha relación no es igual en todas las regresiones, lo que

complejiza el análisis. La hipótesis con la que se trabajó es que en la medida que existiese mayor poder institucional, por ejemplo número de consejeros regionales, las comunas beneficiadas con esa “cuota adicional” se beneficiarían atrayendo una mayor inversión en términos per cápita del FNDR comunal, para lo que resulta haber evidencia en el caso de la Región de Antofagasta, sin embargo en la Región de la Araucanía, la Región de Aysén y la Región de Magallanes, la relación entre ambas variables es negativa, lo que indica que, por el contrario, si una comuna se encuentra inserta en una provincia que elige una mayor cantidad de consejeros regionales, en promedio y solamente para las tres regiones indicadas, dicha comuna debiese recibir menos inversión FNDR per cápita.

Lo anterior implica que la hipótesis planteada en el mismo párrafo anterior no sólo no se acepta para estas tres regiones nombradas, sino que además se rechaza al encontrar evidencia estadística que avala justamente lo contrario. Sin embargo queda darle una explicación a dicha relación que contradice el resultado esperado de forma tan rotunda. Una explicación posible es que dentro del CORE de dichas regiones, ya sea de forma irreflexiva o formal a través de algún reglamento, todos o algunos de los consejeros apliquen algún criterio de compensación con las comunas que pertenecen a las provincias que eligen a menos consejeros, en base a algún criterio o factor que no haya sido incluido en este estudio como crecimiento económico, necesidades específicas de infraestructura o situaciones medioambientales. De cualquier modo este aspecto queda abierto para poder seguir explorando y comprendiendo las posibles causas de la relación en estas tres regiones.

Resulta particularmente llamativo el hecho de que las variables políticas, es decir la variable “Municipio con Apoyo del Gobierno” y particularmente la variable “Municipio con Apoyo CORE” no resultasen mostrar relaciones estadísticamente significativas para ninguna región bajo ningún formato de la variable dependiente, ni aún probando con distintos tramos de la serie de tiempo, lo que implica que, basados en los datos recolectados, no existe para ninguna región evidencia que corrobore la hipótesis de que la distribución comunal del FNDR, en términos brutos o per cápita, sea afectada por variables político partidarias.

Es necesario también referirnos a la variable “Número de RS obtenidos por comuna al año”, que fue descartada para los análisis por tener un alto grado de correlación con la variable población. Si bien es cierto, puede ser posible diversificar los indicadores a través de los que se pueden medir eficiencia en la gestión municipal en el tiempo, también cabe la posibilidad de explorar la hipótesis de que las capacidades municipales de gestión son una función de variables demográficas y socioeconómicas. En este caso particular, al probar el múltiples regresiones el utilizar esta variable, el problema no surge de que si coeficiente no sea significativo, sino de que, cuando se la incluye al mismo tiempo que la variable población, su aporte a la bondad de ajuste del modelo es mínimo y parcialmente menor al de la variable población cuando ésta es extraída de los modelos de regresión, lo que tiende a reforzar los argumentos para suponer que las capacidades organizativas municipales son una función, ya sea en parte o de forma indirecta, de la población de la comuna, aquello queda como perspectiva para futuras investigaciones y estudios.

En general, se puede concluir que en cada región se aplican criterios distintos, e incluso con distinto peso específico, para distribuir la asignación del FNDR. Aquella constatación empírica puede tener como explicaciones que las agendas sectoriales se impongan a la agenda regional, o que distintos gobiernos regionales tienen distintas capacidades para detectar las necesidades locales. De cualquier modo, un instrumento que pretende tener un rol de compensación territorial como el FNDR, para ser efectivo no sólo debe cuidar los equilibrios inter-regionales, sino también intra-regionales o incluso inter-comunales, que como se ha constatado, parecen ser una dimensión de la equidad territorial no abordada por el instrumento. Aquello sugiere la necesidad de reformular el FNDR, o de crear otro instrumento, que si recoja esta dimensión, aumentando los grados de descentralización política y fiscal en las regiones y comunas.

Sin embargo quedan algunas aristas abiertas de análisis respecto al funcionamiento del FNDR como instrumento de inversión del Estado de carácter descentralizado. En primer lugar, el recurrir a fuentes de información respecto a pobreza, desigualdad, actividad económica, resultados electorales y desarrollo que puedan complementar y afinar los resultados aquí expuestos. En segundo lugar, el proceso político del Gobierno Regional, sigue siendo en buena parte opaco y su documentación a través de metodologías cualitativas tales como entrevistas o grupos focales permitiría cruzar la evidencia empírica generada con las motivaciones e intereses de los actores involucrados en el proceso y finalmente, analizar de forma empírica la relación entre Consejo Regional y otros organismos gubernamentales como las SEREMIS, la SUBDERE y el Ministerio de Desarrollo Social puede revelar disfunciones organizativas, sesgos metodológicos y asimetrías de poder que afecten negativamente el proceso de inversión del FNDR y del que el presente estudio sólo ha encontrado indicios.

8. Bibliografía

ACUÑA, Eduardo (2009) *Propuestas de Mejora al Diseño y Gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile, Profesor Guía Mario Waissbluth, Santiago de Chile

AVENDAÑO, César (2009) Estudio Exploratorio de los Elementos Que Afectan la Formulación de Proyectos a Nivel Municipal, Memoria Para Optar al Título de Ingeniero Civil Industrial, Profesor Guía Eduardo Contreras, Santiago de Chile

AGHÓN, Gabriel (2001) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile

AGHÓN, Gabriel (1993) *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile

ARAGORT, Yubirí (Julio-Diciembre, 2008) La descentralización política y los consejos comunales: parroquia J.J. Osuna Rodríguez Municipio Libertador del Estado Mérida, Provincia No 20, páginas 65-87, Caracas.

BAROZET, Emmanuelle (2008) Populismo regional y estado en Chile, EIAL., Vol. 19 – No 2, páginas 45-60, Santiago de Chile

BAROZET, Emmanuelle (2006) Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social, en Ecuador Debate, No 69, Vol I, páginas 77-102, Quito.

BAROZET, Emmanuelle (2004) Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares, en Política, núm. 43, primavera, 2004, pp. 205-251, Universidad de Chile, Santiago de Chile

BLANCO, Ismael; BALLESTER, Marta (2011) Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona, en Revista GAAP, No 5, Vol I, páginas 117-144

BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard (2003), Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, en *Reforma y Democracia*, núm. 26. CLAD, Caracas.

BOISIER, Sergio (1982) *Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional*, Cuadernos del ILPES, No 29, Santiago de Chile.

BOISIER, Sergio (1990) *Territorio, Estado y Sociedad: Apuntes sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, CEAL-Pehuén Editores, Santiago de Chile

BOISIER, Sergio (1992) El Conflicto Centro-Periferia en torno al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Serie Investigación, N0 06, Santiago de Chile

BOISIER, Sergio (1997) *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, Estudios Regionales, No 48, Santiago, Chile, páginas 41-79

BOISIER, Sergio (1999) *El Desarrollo Territorial a Partir de la Construcción de Capital Sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible del desarrollo*, en ILPES-Universidad Bio Bio, Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la globalización, Ediciones Universidad Bio-Bio, páginas 273-297, Santiago de Chile

CEER (2007) *Bases para Reducir las Disparidades Regionales en Colombia*, Centro de Banco de la República de Colombia, Serie documento de trabajo sobre economía regional, No. 84, Cartagena de Indias

CEPAL (2010) *La hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*, Secretaría Ejecutiva de CEPAL, Santiago de Chile

CEPAL (2012) *Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión Integrada de Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile

CÓRDOVA, Edgar (Septiembre, 2002) Descentralización Política Administrativa en Venezuela, Revista de Ciencias Sociales de Venezuela, Universidad de Zulia, Volumen VIII, No 3, páginas 433-448, Caracas.

CONTRERAS, Gonzalo (2012) Redes de intermediación política en Chile: Retomando la discusión sobre los brokers políticos en el Chile post-autoritario, Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.

CUERVO, Luis (2006) *Globalización y Territorio*, Serie Gestión Pública N0 56, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile

CUERVO, Luis (2003) *Evolución Reciente de las Disparidades Económicas Territoriales en América Latina: Estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*, Serie Gestión Pública No 41, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile

DE LA MAZA, Gonzalo (2010) Construcción Democrática, Participación Ciudadana y Políticas Públicas en Chile, Tesis para obtener el grado de doctor en la Universidad de Leiden, Leiden.

DURSTON, John (2005) El Clientelismo Político en el Campo Chileno (Primera Parte): La democratización cuestionada, Revista Ciencias Sociales Online, Universidad de Viña del Mar, Vol. II, No. 1, páginas 1-30, Valparaíso

ELIZALDE, Antonio (2003) Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Serie Gestión Pública N0 29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile

ESPINOZA, José y MARCEL, Mario (1993) *Descentralización Fiscal: El caso de Chile*, Serie Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile,

FILGUEIRAS, Cristina (2004) *Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en La Decisión Presupuestaria*, <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/filgueiras.pdf>

FINOT, Iván (2002) *Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la economía*, CEPAL, Revista de CEPAL, No 78, páginas 139-147, Santiago de Chile.

FINOT, Iván (2003) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública, No 12, 2003, Santiago de Chile

FINOT, Iván (agosto, 2005) *Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local*, revista de la CEPAL, No 86, Santiago de Chile

FRESNO, José (2013) *El Enfoque Territorial en los Futuros Fondos Estructurales*, en P3t, Journal Of Public Policies And Territories, N° 4, páginas.8-15.

GAINZA, Álvaro (2006) *La Entrevista en Profundidad Individual*, en CANALES, Manuel (coordinador), Metodologías de Investigación Social, Editorial LOM, Santiago de Chile, Páginas 219-261

GALILEA, Sergio; LETELIER, Leonardo; ROSS, Katherine (2011) *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, CEPAL-GIZ, Documento de Proyecto, Santiago de Chile.

HOSRT, Bettina (Enero, 2010) *Fuentes de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal*, Serie Informe Económico No 202, Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile

IBARRA, Sandra (Octubre, 2001) *Descentralización, Gobernabilidad y Legitimidad. Una discusión politológica, papel político* No 13, páginas 79-99, Bogotá

INSUNZA, Iván (1997) *Descentralización de Recursos Hacia Los Gobiernos Regionales En Chile*, Serie Política Fiscal No 100, CEPAL/GTZ

ISUNZA, Ernesto (2004) *Interfaces Socio-estatales y Proyectos Políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja*, México DF.

LETELIER, Leonardo (Agosto, 1992): "Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal: El caso de la Ley de Rentas Municipales II", en Estado, Gobierno y Gestión Pública, No 2, páginas 57-68, Santiago de Chile

LEYTON, Cristián (2006) *Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005 Una Mirada Regional Y Municipal*, Estudio de Caso conducente al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile

LINDBLOM, Charles (Enero-Abril, 2010) *La Ciencia de Salir del Paso*, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, UNAM, México DF.

LIRA, Iván (Abril, 2005) *Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina*, Revista de la CEPAL, No 5, Santiago de Chile páginas 81-100

LIRA, Luis y MARÍNOVIC, Fernando (1999) *Estructuras participativas y descentralización. El caso de los Consejeros Regionales en Chile* en ILPES-Universidad Bio Bio, Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la globalización, Ediciones Universidad Bio-Bio, páginas 69-127

LLANCAR, Carlos (2009) *Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales*, Revista de Estudios Politécnicos, Vol VII, nº 1, CEDER-Universidad de los Lagos, Puerto Montt

MIRANDA, Lucia (2008) *La política clientelar de la política local*, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Directora de Tesis: Flavia Freidenberg, Instituto De Ibero América, Universidad de Salamanca

MONASTERIO, Carlos; SUAREZ, Javier (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel Economía, Barcelona.

MONJE, Pablo; ROCCARDI, Loreto; GARAY, Iván (2005) *Análisis y Descripción de los Instrumentos de Inversión Regional*, Serie documentos de trabajo, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago.

MONTECINOS, Egon (2007) *La gobernanza de proximidad y los presupuestos participativos en Chile: factores que explican la participación ciudadana incluyente en la gestión municipal*, Santiago de Chile

OCDE: (2009) *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile* OCDE-Ministerio del Interior, Santiago de Chile

PALMA, Eduardo (2009) *Los Desafíos de la Descentralización: La especificidad y las exigencias del caso chileno*, en Von Baer, Heinrich (Compilador) *Pensando Chile desde las Regionales*, UFRO Ediciones, Temuco

PRUD'HOMME, Remmy (1994) *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Public Policy, 1252, Transportation, water and urban development department, World Bank.

RIFFO, Luis (2013) *50 años del ILPES: Evolución de los Marcos Conceptuales sobre Desarrollo Territorial*, Serie Desarrollo Territorial, No 15, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile

RONDINELLI, Denis (Primavera, 1989) *Decentralization Public Services In Development Countries Issues and Opportunities*, The Journal of Social, Political and Economic Studies, Volúmen 14, No 1,

SCHILLING, Mario (1999) *Las Cuentas de la Descentralización*, en ILPES-Universidad Bio Bio, Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la globalización, Ediciones Universidad Bio-Bio, páginas 43-67, Concepción

SERRANO, Claudia (1999) *Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos Críticos*, en Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia, Descentralización. Nudos críticos. CIEPLAN, Santiago de Chile.

SCHRÖTER, Bárbara (2010) Clientelismo Político ¿Existe el fantasma y como se viste?, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología, No 72, Vol I, páginas 141-175 México DF.

SILVA, Iván (abril, 2003) *Disparidades, Competitividad Territorial y Desarrollo Local y Regional En América Latina*, Serie Gestión Pública No 33, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile

SILVA, Iván; RIFFO, Luis; GONZÁLEZ, Sergio (2012) *La economía regional chilena en el período 1985-2009*, ILPES-CEPAL, Serie Desarrollo Local, No 10, Santiago de Chile

SUBDERE (Enero, 2006) *Procesos y Diagramas del FNDR*, Manual de Operaciones: procedimientos internos, Santiago de Chile

SUBDERE. (Abril, 2008) *Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional, 1990-2007, Informe Final*. Santiago de Chile,

SUBDERE. (Octubre, 2013) *Estudio Analítico Inversión de Decisión Regional (IDR) Período 2001—2012*, Santiago de Chile

VALENZUELA, Juan (1996) *Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales Y Regionales En Chile*, Serie Política Fiscal, CEPAL-GTZ, No 101, Santiago de Chile.

VON HALDENWAG, Christian (1990) *Hacia un Concepto Politológico de la Descentralización del Estado en América Latina*, Revista FURE, Volumen XVI, No 50, paginas 61-77, Santiago de Chile

WAISSBLUTH, Mario; LEYTON, Cristián; INOSTROZA, José (2006) *La Descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura Pendiente*, Santiago de Chile

WAISSBLUTH, Mario; ARREDONDO, Cecilia (2011) *Descentralización En Chile: Una Trayectoria Posible*, NOTA TÉCNICA N°4, Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, Santiago de Chile

WTO-IDE-JETRO (2011) *Trade Patterns and global Value Chains in East Asia: From trade in good to trade in task*, Secretaría de la WTO, Suiza

YIN, Robert (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, Sasse Publication Inc, USA,

ZAMBRANO, Pablo (2010) *Sistema Nacional de Inversiones Una Mirada Desde lo Local. Caso de los Municipios Metropolitana de Santiago de la Región*, tesis para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile

Ley N° 20.678, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 19 de Junio del 2013

Decreto con Fuerza de Ley N° 1, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de Noviembre, 2005

Decreto Ley N° 573, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de Julio de 1974.

Decreto N° 130, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 Enero, 2003

Resolución No 115, Junio 2012, “Reglamento que establece el procedimiento de distribución de los recursos del fondo de incentivos al mejoramiento de la gestión municipal

Resolución No 144, Junio 2013, “Determina grupos de acuerdo a su tipología municipal y recursos correspondientes a las municipalidades beneficiadas por el fondo de incentivo al mejoramiento de la gestión municipal, en cumplimiento con lo dispuesto por la ley de presupuestos del sector público para el año 2013

http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/pdf/2011/1.2demo_graficas.pdf

http://www.camara.cl/camara/diputado_detalle.aspx?prmid=961

<http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad-economica-gasto/aeg01i.htm>

9. Anexos

ANEXO 1: Regresiones por Región del Monto Asignado de FNDR comunal Asignado a las Comunas Explicado por todas las Variables Preliminares a Analizar.

Tabla N° 23: Coeficientes de los Modelos 1997-2012 por Región y su Significancia

Región del País		Unstandardized Coefficients		Beta	t	Sig.
		B	Std. Error			
Tarapacá	(Constant)	-9,027E+08	1,327E+08		-6,800E+00	2,738E-10
	Población Comunal	55,169	10,391	,737	5,309	4,182E-07
	% del CORE de la Provincia	8,853E+06	2,046E+06	,299	4,327	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	-2,926E+05	604731,889	-2,874E-02	-4,838E-01	,629
	Grado de Desarrollo Comunal	1,281E+06	621233,703	,308	2,063	,041
	Año de Asignación	446283,194	65925,337	,388	6,770	3,209E-10
Antofagasta	(Constant)	-2,905E+09	5,912E+08		-4,914E+00	,000
	Población Comunal	176,020	12,722	,730	13,836	1,005E-27
	% del CORE de la Provincia	-1,484E+06	8,580E+06	-9,356E-03	-1,729E-01	,863
	Municipio con Apoyo Gobierno	-4,453E+06	2,915E+06	-9,439E-02	-1,528E+00	,129
	Grado de Desarrollo Comunal	-2,648E+06	1,275E+06	-1,126E-01	-2,077E+00	,040
	Año de Asignación	1,458E+06	294284,694	,285	4,953	,000
Atacama	(Constant)	-8,770E+08	1,597E+08		-5,492E+00	1,850E-07
	Población Comunal	181,042	13,616	,978	13,296	1,748E-26
	% del CORE de la Provincia	-1,314E+06	1,911E+06	-3,598E-02	-6,874E-01	,493
	Municipio con Apoyo Gobierno	-3,236E+06	759832,351	-2,118E-01	-4,258E+00	,000
	Grado de Desarrollo Comunal	3,111E+06	667354,379	,348	4,662	,000
	Año de Asignación	433418,379	79598,291	,269	5,445	2,302E-07
Coquimbo	(Constant)	-1,649E+09	1,373E+08		-1,201E+01	3,347E-26
	Población Comunal	100,777	9,114	,689	11,057	3,874E-23
	% del CORE de la Provincia	-4,149E+06	2,067E+06	-8,770E-02	-2,007E+00	,046

	Municipio con Apoyo Gobierno	-1,021E+06	630955,451	-6,165E-02	-1,619E+00	,107
	Grado de Desarrollo Comunal	221685,989	500868,742	,029	,443	,658
	Año de Asignación	824326,406	68561,429	,460	12,023	3,019E-26
Valparaíso	(Constant) Población Comunal	-2,912E+08 26,362	2,438E+07 ,911	,771	-1,194E+01 28,939	1,251E-29 1,128E-115
	% del CORE de la Provincia	-1,501E+05	130569,419	-2,909E-02	-1,149E+00	,251
	Municipio con Apoyo Gobierno	-8,793E+04	119166,652	-1,914E-02	-7,379E-01	,461
	Grado de Desarrollo Comunal	230691,006	50063,860	,123	4,608	,000
	Año de Asignación	145185,089	12165,380	,297	11,934	1,368E-29
Ohiggins	(Constant) Población Comunal	-4,050E+08 33,224	3,665E+07 2,883	,518	-1,105E+01 11,526	1,232E-25 1,610E-27
	% del CORE de la Provincia	1,673E+06	455833,159	,152	3,669	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	-1,073E+05	174006,729	-2,247E-02	-6,168E-01	,538
	Grado de Desarrollo Comunal	702575,145	126635,214	,275	5,548	4,615E-08
	Año de Asignación	200704,528	18290,752	,387	10,973	2,480E-25
Maule	(Constant) Población Comunal	-4,247E+08 53,566	6,782E+07 5,617	,518	-6,262E+00 9,537	8,954E-10 9,787E-20
	% del CORE de la Provincia	1,106E+07	2,272E+06	,180	4,867	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	233956,171	309822,680	,026	,755	,451
	Grado de Desarrollo Comunal	-4,204E+05	215217,993	-1,063E-01	-1,953E+00	,051
	Año de Asignación	211068,630	33852,231	,217	6,235	1,053E-09
Bio Bio	(Constant) Población Comunal	-4,092E+08 39,051	4,232E+07 3,073	,556	-9,669E+00 12,706	4,988E-21 6,345E-34
	% del CORE de la Provincia	-6,135E+05	464603,306	-4,058E-02	-1,321E+00	,187
	Municipio con Apoyo Gobierno	42748,288	203942,795	,006	,210	,834

	Grado de Desarrollo Comunal	130890,526	98739,613	,055	1,326	,185
	Año de Asignación	204257,662	21091,108	,284	9,685	4,367E-21
Araucanía	(Constant) Población Comunal	-5,314E+08 55,844	5,336E+07 3,895	,652	-9,960E+00 14,339	1,976E-21 2,768E-39
	% del CORE de la Provincia	-9,897E+05	531716,168	-6,450E-02	-1,861E+00	,063
	Municipio con Apoyo Gobierno	199486,083	250153,325	,028	,797	,426
	Grado de Desarrollo Comunal	595667,959	149614,987	,177	3,981	,000
	Año de Asignación	264557,110	26619,227	,337	9,939	2,359E-21
Los Lagos	(Constant) Población Comunal	-6,547E+08 32,120	3,779E+07 3,084	,428	-1,733E+01 10,416	6,879E-55 1,782E-23
	% del CORE de la Provincia	-5,950E+05	619183,748	-2,768E-02	-9,610E-01	,337
	Municipio con Apoyo Gobierno	241716,590	168061,234	,041	1,438	,151
	Grado de Desarrollo Comunal	-4,112E+05	145092,523	-1,155E-01	-2,834E+00	,005
	Año de Asignación	328173,924	18865,250	,498	17,396	3,134E-55
Aysén	(Constant) Población Comunal	-4,306E+08 139,280	6,485E+07 25,827	,651	-6,640E+00 5,393	5,071E-10 2,562E-07
	% del CORE de la Provincia	1,848E+06	1,311E+06	,086	1,409	,161
	Municipio con Apoyo Gobierno	-5,778E+04	307185,447	-8,519E-03	-1,881E-01	,851
	Grado de Desarrollo Comunal	-2,652E+05	395805,515	-6,997E-02	-6,700E-01	,504
	Año de Asignación	215956,614	32380,004	,301	6,669	4,343E-10
Magallanes	(Constant) Población Comunal	-1,414E+09 350,360	3,397E+08 44,861	,807	-4,163E+00 7,810	,000 9,685E-13
	% del CORE de la Provincia	-5,212E+06	3,914E+06	-7,913E-02	-1,332E+00	,185
	Municipio con Apoyo Gobierno	-2,788E+06	1,906E+06	-8,529E-02	-1,463E+00	,146
	Grado de Desarrollo Comunal	-4,458E+05	1,727E+06	-2,658E-02	-2,581E-01	,797

	Año de Asignación	708256,867	169709,920	,205	4,173	,000
Metropolitana	(Constant)	-6,453E+08	3,376E+07		-1,911E+01	5,759E-67
	Población Comunal	8,848	,859	,334	10,302	2,101E-23
	% del CORE de la Provincia	-1,155E+06	409601,399	-1,094E-01	-2,819E+00	,005
	Municipio con Apoyo Gobierno	236325,879	155668,925	,042	1,518	,129
	Grado de Desarrollo Comunal	-2,041E+05	94495,869	-9,392E-02	-2,159E+00	,031
	Año de Asignación	323100,595	16851,329	,532	19,174	2,673E-67

Tabla N° 24: Coeficientes de los Modelos 2005-2012 por Región y su Significancia

Región del País		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
Tarapacá	(Constant)	-1,285E+09	7,611E+08		-1,688E+00	,096
	Población Comunal	93,143	13,816	,909	6,742	6,428E-09
	% del CORE de la Provincia	8,957E+06	3,257E+06	,278	2,750	,008
	Municipio con Apoyo CORE	-2,827E+06	2,493E+06	-1,522E-01	-1,134E+00	,261
	Municipio con Apoyo Gob.	1,643E+06	1,866E+06	,120	,881	,382
	Grado de Desarrollo Comunal	1,965E+06	886397,087	,363	2,216	,030
	Año de Asignación	634289,213	379408,890	,214	1,672	,100
Antofagasta	(Constant)	-4,096E+09	1,904E+09		-2,152E+00	,035
	Población Comunal	245,422	21,500	,848	11,415	4,441E-17
	% del CORE de la Provincia	-8,600E+06	1,436E+07	-4,222E-02	-5,991E-01	,551
	Municipio con Apoyo CORE	-8,870E+05	5,306E+06	-1,478E-02	-1,672E-01	,868
	Municipio con Apoyo Gob.	2,326E+06	5,436E+06	,037	,428	,670
	Grado de Desarrollo Comunal	-1,979E+06	2,117E+06	-6,599E-02	-9,349E-01	,353
Atacama	(Constant)	-1,095E+09	5,623E+08		-1,948E+00	,056
	Población Comunal	231,048	23,827	1,068	9,697	2,984E-14

	% del CORE de la Provincia	-4,961E+06	4,362E+06	-8,405E-02	-1,137E+00	,260
	Municipio con Apoyo CORE	-5,733E+05	1,712E+06	-3,055E-02	-3,348E-01	,739
	Municipio con Apoyo Gob.	-2,189E+06	1,518E+06	-1,166E-01	-1,442E+00	,154
	Grado de Desarrollo Comunal	3,784E+06	1,336E+06	,335	2,833	,006
	Año de Asignación	540702,245	279564,744	,132	1,934	,057
Coquimbo	(Constant)	-2,055E+09	4,644E+08		-4,424E+00	,000
	Población Comunal	122,288	11,624	,752	10,521	1,855E-18
	% del CORE de la Provincia	-8,799E+06	2,843E+06	-1,547E-01	-3,095E+00	,002
	Municipio con Apoyo CORE	2,212E+06	1,193E+06	,106	1,854	,066
	Municipio con Apoyo Gob.	-1,084E+06	1,244E+06	-5,388E-02	-8,717E-01	,385
	Grado de Desarrollo Comunal	-1,701E+06	692956,598	-1,856E-01	-2,455E+00	,016
	Año de Asignación	1,030E+06	231204,925	,235	4,456	,000
Valparaíso	(Constant)	-1,650E+08	8,376E+07		-1,970E+00	,050
	Población Comunal	32,146	1,500	,816	21,436	4,148E-62
	% del CORE de la Provincia	-1,659E+05	164142,822	-3,677E-02	-1,011E+00	,313
	Municipio con Apoyo CORE	187140,196	219818,059	,034	,851	,395
	Municipio con Apoyo Gob.	-1,768E+05	224470,483	-3,153E-02	-7,878E-01	,431
	Grado de Desarrollo Comunal	158721,049	90552,692	,071	1,753	,081
	Año de Asignación	82362,169	41710,403	,070	1,975	,049
Ohiggins	(Constant)	-5,478E+08	1,266E+08		-4,326E+00	,000
	Población Comunal	47,280	4,672	,650	10,119	1,870E-20
	% del CORE de la Provincia	1,772E+06	756221,205	,137	2,343	,020
	Municipio con Apoyo CORE	-2,965E+05	309857,699	-5,284E-02	-9,570E-01	,339
	Municipio con Apoyo Gob.	-3,795E+04	318171,329	-6,766E-03	-1,193E-01	,905
	Grado de Desarrollo Comunal	858299,053	212630,771	,285	4,037	,000
	Año de Asignación	271325,328	63008,912	,221	4,306	,000
Maule	(Constant)	1,813E+08	2,716E+08		,668	,505

	Población Comunal	79,499	8,011	,604	9,924	1,796E-19
	% del CORE de la Provincia	1,469E+07	3,217E+06	,200	4,565	,000
	Municipio con Apoyo CORE	1,195E+06	674697,539	,094	1,771	,078
	Municipio con Apoyo Gob.	-4,992E+05	525840,774	-4,180E-02	-9,493E-01	,344
	Grado de Desarrollo Comunal	-8,682E+05	311648,814	-1,670E-01	-2,786E+00	,006
	Año de Asignación	-9,056E+04	135264,741	-3,534E-02	-6,695E-01	,504
Bio Bio	(Constant)	-2,914E+08	1,484E+08		-1,964E+00	,050
	Población Comunal	55,647	5,048	,641	11,024	6,011E-25
	% del CORE de la Provincia	1,776E+06	1,077E+06	,067	1,649	,100
	Municipio con Apoyo CORE	-7,104E+05	368104,636	-8,367E-02	-1,930E+00	,054
	Municipio con Apoyo Gob.	222502,494	363202,353	,026	,613	,540
	Grado de Desarrollo Comunal	254575,054	169728,564	,085	1,500	,134
	Año de Asignación	144938,202	73819,294	,080	1,963	,050
Araucanía	(Constant)	-9,776E+08	1,382E+08		-7,075E+00	1,506E-11
	Población Comunal	89,612	4,856	,898	18,454	1,649E-48
	% del CORE de la Provincia	-2,511E+06	802601,044	-1,164E-01	-3,129E+00	,002
	Municipio con Apoyo CORE	-5,344E+05	344214,392	-6,080E-02	-1,553E+00	,122
	Municipio con Apoyo Gob.	683338,981	341754,581	,078	2,000	,047
	Grado de Desarrollo Comunal	787381,004	202372,582	,193	3,891	,000
	Año de Asignación	486247,006	68799,137	,254	7,068	1,578E-11
Los Lagos	(Constant)	-1,001E+09	1,409E+08		-7,103E+00	1,098E-11
	Población Comunal	38,387	5,314	,447	7,224	5,258E-12
	% del CORE de la Provincia	-2,024E+05	824749,107	-1,035E-02	-2,454E-01	,806
	Municipio con Apoyo CORE	436539,068	355758,723	,056	1,227	,221
	Municipio con Apoyo Gob.	965708,324	350157,382	,132	2,758	,006
	Grado de Desarrollo Comunal	-1,161E+06	273336,524	-2,609E-01	-4,248E+00	,000

	Año de Asignación	501403,296	70134,664	,318	7,149	8,300E-12
Aysén	(Constant)	-4,070E+08	1,861E+08		-2,187E+00	,032
	Población Comunal	130,334	35,717	,533	3,649	,000
	% del CORE de la Provincia	2,687E+06	1,766E+06	,113	1,522	,132
	Municipio con Apoyo CORE	-1,293E+05	484299,734	-1,587E-02	-2,670E-01	,790
	Municipio con Apoyo Gob.	732397,232	433132,175	,092	1,691	,095
	Grado de Desarrollo Comunal	-1,485E+06	568616,935	-3,244E-01	-2,611E+00	,011
	Año de Asignación	206567,031	92667,734	,119	2,229	,029
Magallanes	(Constant)	-9,974E+07	9,560E+08		-1,043E-01	,917
	Población Comunal	543,774	57,904	,965	9,391	5,828E-14
	% del CORE de la Provincia	-5,664E+06	5,285E+06	-6,274E-02	-1,072E+00	,288
	Municipio con Apoyo CORE	-5,205E+05	2,763E+06	-1,111E-02	-1,884E-01	,851
	Municipio con Apoyo Gob.	2,431E+06	2,473E+06	,056	,983	,329
	Grado de Desarrollo Comunal	702640,842	2,225E+06	,031	,316	,753
	Año de Asignación	49103,001	475708,810	,005	,103	,918
Metropolitana	(Constant)	-2,956E+08	1,564E+08		-1,890E+00	,060
	Población Comunal	12,213	1,432	,438	8,530	3,577E-16
	% del CORE de la Provincia	-1,369E+06	643647,422	-1,270E-01	-2,128E+00	,034
	Municipio con Apoyo CORE	-1,554E+05	498096,599	-2,257E-02	-3,119E-01	,755
	Municipio con Apoyo Gob.	441006,174	377806,549	,070	1,167	,244
	Grado de Desarrollo Comunal	-4,098E+05	166085,531	-1,667E-01	-2,467E+00	,014
	Año de Asignación	149054,075	77860,494	,109	1,914	,056

ANEXO 2: Regresiones por Región del Log-Natural de la Inversión de FNDR comunal Per cápita, Asignado a las Comunas Explicado por todas las Variables Preliminares a Analizar.

Tabla N° 25: Coeficientes de los Modelos 1997-2012 por Región y su Significancia

Región del País		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
Tarapacá	(Constant)	-508,005	56,296		-9,024	,000
	Población Comunal	,000	,000	,158	1,001	,319
	% del CORE de la Provincia	-,477	,776	-,046	-,615	,540
	Municipio con Apoyo Gobierno	-,042	,236	-,012	-,177	,860
	Grado de Desarrollo Comunal	,833	,240	,583	3,468	,001
	Año de Asignación	,254	,028	,583	9,090	,000
Antofagasta	(Constant)	-373,575	39,511		-9,455	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,442	-7,210	,000
	% del CORE de la Provincia	1,756	,573	,193	3,063	,003
	Municipio con Apoyo Gobierno	,458	,195	,169	2,352	,020
	Grado de Desarrollo Comunal	,255	,085	,188	2,989	,003
	Año de Asignación	,189	,020	,640	9,586	,000
Atacama	(Constant)	-128,311	35,898		-3,574	,000
	Población Comunal	,000	,000	,201	1,860	,065
	% del CORE de la Provincia	-,550	,430	-,098	-1,279	,203
	Municipio con Apoyo Gobierno	-,600	,171	-,257	-3,515	,001
	Grado de Desarrollo Comunal	,642	,150	,470	4,277	,000
	Año de Asignación	,066	,018	,266	3,670	,000
Coquimbo	(Constant)	-290,540	18,242		-15,927	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,319	-4,953	,000
	Porcentaje del CORE que tiene una Provincia en relación al total regional	1,062	,275	,175	3,867	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	,097	,084	,046	1,160	,247
	Grado de Desarrollo Comunal	,268	,067	,277	4,032	,000

	Año de Asignación	,147	,009	,637	16,128	,000
Valparaíso	(Constant)	-210,250	16,827		-12,495	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,191	-5,115	,000
	% del CORE de la Provincia	-,041	,089	-,017	-,465	,642
	Municipio con Apoyo Gobierno	-,007	,081	-,003	-,091	,927
	Grado de Desarrollo Comunal	,222	,034	,243	6,480	,000
	Año de Asignación	,106	,008	,442	12,679	,000
Ohiggins	(Constant)	-263,055	23,353		-11,264	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,039	-,795	,427
	% del CORE de la Provincia	-,545	,291	-,084	-1,870	,062
	Municipio con Apoyo Gobierno	-,125	,111	-,045	-1,128	,260
	Grado de Desarrollo Comunal	,247	,081	,165	3,061	,002
	Año de Asignación	,133	,012	,435	11,393	,000
Maule	(Constant)	-273,434	31,636		-8,643	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,280	-4,222	,000
	Porcentaje del CORE que tiene una Provincia en relación al total regional	7,939	1,084	,319	7,322	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	-,188	,144	-,055	-1,308	,191
	Grado de Desarrollo Comunal	-,186	,101	-,122	-1,846	,066
	Año de Asignación	,137	,016	,366	8,708	,000
Bio Bio	(Constant)	-221,843	16,183		-13,709	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,211	-4,617	,000
	% del CORE de la Provincia	,305	,177	,055	1,717	,086
	Municipio con Apoyo Gobierno	,164	,078	,065	2,108	,035
	Grado de Desarrollo Comunal	,150	,038	,174	3,985	,000
	Año de Asignación	,112	,008	,426	13,929	,000

Araucanía	(Constant)	-246,246	16,401		-15,014	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,030	-,652	,514
	% del CORE de la Provincia	-,607	,163	-,130	-3,711	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	,148	,077	,067	1,920	,055
	Grado de Desarrollo Comunal	,337	,046	,330	7,337	,000
	Año de Asignación	,124	,008	,521	15,210	,000
Los Lagos	(Constant)	-426,576	24,737		-17,244	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,230	-4,625	,000
	% del CORE de la Provincia	-1,583	,389	-,139	-4,067	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	,216	,107	,068	2,012	,045
	Grado de Desarrollo Comunal	-,112	,094	-,058	-1,189	,235
	Año de Asignación	,215	,012	,593	17,435	,000
Aysén	(Constant)	-156,344	24,098		-6,488	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,119	-,767	,444
	% del CORE de la Provincia	-,647	,487	-,105	-1,329	,186
	Municipio con Apoyo Gobierno	,185	,114	,094	1,621	,107
	Grado de Desarrollo Comunal	,450	,147	,411	3,061	,003
	Año de Asignación	,080	,012	,387	6,671	,000
Magallanes	(Constant)	-324,163	36,862		-8,794	,000
	Población Comunal	,000	,000	,778	6,634	,000
	% del CORE de la Provincia	-4,011	,432	-,622	-9,287	,000
	Municipio con Apoyo Gobierno	,265	,203	,083	1,305	,194
	Grado de Desarrollo Comunal	1,463	,190	,887	7,684	,000
	Año de Asignación	,162	,018	,479	8,811	,000
Metropolitana	(Constant)	-321,574	17,104		-18,801	,000
	Población Comunal	,000	,000	-,172	-5,467	,000
	% del CORE de la Provincia	-,475	,205	-,087	-2,319	,021

Municipio con Apoyo Gobierno	,002	,079	,001	,031	,975
Grado de Desarrollo Comunal	,337	,048	,298	7,101	,000
Año de Asignación	,162	,009	,509	18,952	,000