



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N° 1 Octubre 2005

### **Análisis y Descripción de los Instrumentos de Inversión Regional**

Pablo Monje<sup>1</sup>  
Loreto Riccardi<sup>2</sup>  
Iván Garay<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Administrador Público, Universidad de Los Lagos, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Abogada, Universidad de Concepción, Diplomada en Alta Dirección Pública y Gobierno Electrónico de la Universidad de Chile, asesora jurídica de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.

<sup>3</sup> Geógrafo, Universidad de Chile, Diplomado en Alta Dirección Pública y Gobierno Electrónico de la Universidad de Chile, Consejero Regional del Gobierno Regional de la Región Metropolitana de Santiago, Jefe de la Unidad de Coordinación de Inversiones Regionales de la SUBDERE,

La Serie Documentos de Trabajo es una Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Tiene como objetivo poner a disposición de la comunidad académica nacional avances y resultados parciales de investigaciones relevantes en el ámbito disciplinario propio del Departamento.

Consejo Editorial

Raúl Atria, Eolo Díaz-Tendero, Hugo Frühling, Mauricio Olavaria, Cristian Pliscoff

Asistente Editorial

Carolina Muñoz

Director

Eolo Díaz-Tendero

Se autoriza la reproducción total o parcial del material publicado, citando la fuente.

# **ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVERSIÓN REGIONAL**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente documento de trabajo tiene por objetivo analizar y describir cómo funcionan los mecanismos e instrumentos de inversión regional. Fundamentalmente se describen los principales conceptos que sustentan la descentralización política y fiscal de nuestro país, como también, se describen las políticas públicas, programas e instrumentos de inversión regional que se han implementado a partir de la creación de los Gobiernos Regionales.

Este documento es parte de una investigación más amplia sobre la evaluación institucional de los instrumentos de inversión regional, que aún se está realizando. Esta evaluación se realizó con informantes claves cuya principal característica es haber o estar en áreas de conducción de los instrumentos de inversión regional.

Finalmente el documento termina con una síntesis analítica de los instrumentos y se dejan planteadas una cierta cantidad de interrogantes que conducen la evaluación de la gestión de la inversión regional con los actores institucionales.

## **2. CONCEPTUALIZANDO LA DESCENTRALIZACIÓN**

La palabra descentralización es comúnmente usada en la discusión pública, recurrente en los medios de comunicación y como es natural, en los proyectos gubernamentales de reforma y modernización del Estado de diferentes países.

Chile no ha estado ausente de esa discusión; por el contrario existen diversas posiciones en que el concepto, produce, en general, reacciones favorables, pues se le asocia con rapidez, iniciativa y participación; en tanto que los términos centralización y concentración tienden a vincularse con lentitud, burocracia, pérdida de libertades y de atribuciones.

La descentralización se refiere a la distribución del poder político en los entes territoriales (región y comunas), esta distribución del poder tiene impacto en las competencias, funciones, atribuciones legales y los recursos

financieros con que cuente la administración de esos entes para hacerse cargo de las tareas necesarias para el desarrollo (SUBDERE, 2000).

Para que efectivamente exista distribución de poder en estos entes territoriales, es preciso que éstos tengan autonomía para sus decisiones, lo que sólo puede garantizarse cuando sus autoridades hayan sido electas y no designadas por el poder central.

Por otra parte, aunque algunos ven la descentralización como un fin en sí mismo, para otros no es así, y la conciben como un medio para la consecución de objetivos esenciales en lo económico, social, político-administrativo y ambiental. Sin perjuicio de la posición y cualquiera sea el nivel de reflexión, es necesario convenir que el fin último de la descentralización es más y mejor desarrollo que se traduce en mejor calidad y nivel de vida de los ciudadanos que habitan en los territorios que administran esos entes (Serrano, 2001).

En consecuencia, por derivación entonces, la descentralización busca el mejor funcionamiento del Estado y sus instituciones, lo que depende de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto y ésta, a su vez, de las relaciones del Estado con la economía, la cultura cívica y los diversos actores políticos, económicos y sociales de cada territorio.

Este proceso, debe mejorar las prestaciones del Estado y cautelar que los derechos de los ciudadanos sean atendidos por la instancia que corresponda.

Para que la descentralización sea efectiva, los requisitos que deben cumplirse simultáneamente (Rufián D. y E. Palma, 1993: 47 - 107) .

1. Que el ente receptor de las competencias posea personalidad jurídica.
2. Que sus autoridades sean elegidas democráticamente.
3. Que cuenten con recursos propios.
4. Que puedan actuar con independencia de la administración central sin que esta pueda ejercer más control que la legalidad de sus actos.

Un buen indicador de la descentralización a nivel latinoamericano, es el creciente número de países donde se da la elección directa de autoridades territoriales.

De igual forma, desde una óptica económica, se ha generado una gran discusión sobre el rol del Estado y, en particular, de la búsqueda de una mayor eficiencia entre los distintos niveles de gobierno, así se busca aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, lo que debe traducirse a su vez en una mayor gobernabilidad (Aghon, 1999).

En lo que respecta a los recursos públicos, la descentralización ha reforzado crecientemente la relevancia de las administraciones de los territorios (municipios o gobiernos regionales para las comunas y regiones respectivamente, para el caso chileno), lo que los obliga a mostrarse ante la ciudadanía con un papel relevante para definir sus propias aspiraciones de desarrollo.

En consecuencia, el resultado del proceso descentralizador, depende, en fuerte medida de la capacidad del gobierno nacional en perfeccionar (más y mejor) la coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales, a fin de compatibilizar la mejor distribución de responsabilidades y atribuciones entre los órganos gubernamentales y los entes territoriales.

Como corolario, este proceso permite entregar desde los territorios una oferta de servicios que redunde en el fomento de mayores responsabilidades y un mejor control de los ciudadanos y las organizaciones en las que ellos se insertan, lo que en definitiva es una gestión mas adecuada a sus necesidades.

## **2.1 FUNDAMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Por lo señalado, este proceso es esencialmente de carácter político y su fin es la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales y en consecuencia, de las instancias subnacionales que los administran y que conforman el Estado. Así visto, el proceso descentralizador se fundamenta en tres grandes ejes que son (SUBDERE, 2001):

### **2.1.1 Profundización de la democracia**

La descentralización del Estado, se acredita en el deseo de perfeccionar, profundizar y consolidar la democracia como sistema político y se justifica en el derecho que tienen los ciudadanos de un territorio para decidir y gestionar (por si o a través de representantes electos), las cuestiones que le son propias en su barrio, localidad, comuna o región.

En la visión que el Estado responda concreta y oportunamente a las demandas de los ciudadanos, es de importancia reconocer que estas demandas son diferentes (de acuerdo al territorio donde ellas emerjan), por lo cual, las respuestas deberán ser efectivas y legítimas en la medida que esas acciones emprendidas por el Estado sean tomadas por autoridades de los territorios representativas y en un entorno que estimule la participación y el interés de los ciudadanos.

Lo mencionado hace entender a la descentralización como un proceso que:

- Profundiza la democracia, vinculándose al fortalecimiento de las instancias territoriales; incrementa y consolida las libertades y derechos políticos de los ciudadanos,
- como de las instituciones representativas;
- Posibilita la incorporación de los sectores excluidos y marginados y
- Permite una mejor participación y control ciudadano en su accionar territorial.

Desde esta perspectiva, la democracia constituye uno de los pilares del proceso de descentralización.

### **2.1.2 Modernización del Estado<sup>4</sup>**

El Estado fuertemente centralizado que fue requisito para la consolidación de nuestra soberanía territorial, del desarrollo de la democracia, de la industria y de la educación, muestra limitantes y claros signos de debilidad en el Chile actual. Hoy en día, el Estado chileno de acuerdo a estudios y propuestas desarrolladas por instituciones rectoras públicas en este tema (SUBDERE, 2000), muestra una organización y estructuración diversa y poco adecuada a los tiempos actuales; con un fuerte centralismo decisonal; descoordinación y superposición operativa, especialmente en los territorios; así como insuficiente cobertura territorial de los servicios públicos; y uno de los aspectos más importantes, la ausencia de mecanismos de control ciudadano.

Esta misma institución señala que el Estado que se necesita debe ser:

- Eficiente, eficaz y oportuno en la provisión de los servicios y beneficios que ofrece a los ciudadanos,
- Equitativo en el trato a los distintos grupos y sectores sociales y económicos;
- Transparentar su gestión, permitiendo el conocimiento de los ciudadanos de los diagnósticos, objetivos y acciones que guían su quehacer;
- Debe incorporar el principio de subsidiariedad, reconociendo las capacidades externas existentes (sector privado, organizaciones no gubernamentales y entre otros de las organizaciones de la base ciudadana) y
- Debe ordenar las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles territoriales que son parte de su gestión.

---

<sup>4</sup> Para un mayor acercamiento y conocimiento al proceso de modernización y reforma del Estado chileno que se encuentra actualmente en implementación, ver <http://www.modernización.cl>

### **2.1.3 Desarrollo Integral**

De la forma que se ha señalado, la descentralización propende al desarrollo integral de los ciudadanos, por cuanto facilita que:

- Se ausculte la riqueza de la vida en los territorios (comuna y región),
- Se reconozcan las características que lo hacen particular territorialmente.
- Se tome real dimensión respecto a sus economías,
- Se respeten las características sociales y culturales de sus ciudadanos.
- Se impulsen las potencialidades para su desarrollo.

### **3. LA DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

Una cantidad importante de expertos en descentralización se refieren a la desconcentración y descentralización como conceptos de una misma familia, ello debido a que tienen líneas convergentes y se retroalimentan mutuamente en el contexto de la administración pública a nivel nacional y regional, por ello y para efectos de este trabajo, es de importancia máxima el aclarar las definiciones dadas para ambos conceptos. La literatura consultada (Nogueira, 1997) señala esas diferenciaciones en el ámbito exclusivamente legal.

Por ello y antes de entrar en ellas, es conveniente señalar que un Estado es centralizado cuando la mayor parte de las competencias las ejerce el gobierno central, por ello, la centralización corresponde a la tendencia de la administración central de absorber para sí, el ejercicio de las competencias que la ley atribuye a otros entes tradicionales.

En teoría, la centralización perfecta no existe (Abalos, 1998) ya que el nivel central no puede gobernar todo el país; es así que se deben tener diferentes tipos de autoridades con distintos grados de poder, las que territorialmente deben estar en todo el territorio nacional, con competencias parceladas y circunscritas a las subdivisiones territoriales (comunas y regiones).

Si dichas autoridades son independientes de la administración central, hablaremos de descentralización, en cambio si son órganos de ella, estaremos en presencia de desconcentraciones territoriales.

En consecuencia, la desconcentración consiste en transferir competencias, funciones y atribuciones desde órganos superiores de la administración hacia órganos inferiores sometidos jerárquicamente a los primeros. Dicho traspaso no otorga patrimonio propio ni personalidad jurídica, y en general, las funciones transferidas (SUBDERE, s/f) son de tipo ejecutivo o resolutivo. En

este caso, el aparato público deja de estar concentrado en un organismo o territorio, pero sigue existiendo un centro claramente establecido respecto de los órganos inferiores

En este sentido, la desconcentración es la técnica que permite operacionalizar la centralización.

### **3.1 LA DESCONCENTRACIÓN**

Pueden distinguirse dos categorías para la desconcentración de la administración pública:

Desconcentración administrativa funcional, la cual consiste en traspasar competencias desde una instancia superior a otra inferior de la administración en el mismo territorio (región).

Desconcentración funcional territorial, la cual consiste en delegar funciones, atribuciones y recursos de una instancia superior a otra inferior en un ámbito territorial distinto.

### **3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN**

De la forma como se ha señalado, la descentralización rompe el vínculo jerárquico, permaneciendo sólo un vínculo de tutela y aumentando el costo de hacer volver atrás la decisión. Se distinguen cuatro tipos de descentralización de acuerdo a la realidad chilena (SUBDERE, s/f), que son:

Descentralización administrativa o funcional que consiste en el traspaso de competencias, funciones y atribuciones de un órgano de la administración a otro órgano de derecho público. De acuerdo a los conceptos utilizados, el nuevo órgano posee patrimonio propio y personalidad jurídica.

Descentralización funcional-territorial que consiste en traspasar funciones y atribuciones a organismos públicos en otros territorios que posean personalidad jurídica y patrimonio propio.

Descentralización política, implica la facultad de los ciudadanos de participar en la elección de sus representantes a nivel subnacional, regionales y municipales. En este caso, el cuerpo descentralizado se genera, por tanto, mediante procesos electorales. Esta descentralización se da un territorio administrativo para tener sentido y además siempre implica algún grado de descentralización funcional, puesto que el nivel central traspasará siempre ciertas funciones a los entes subnacionales. Por último, la descentralización política puede implicar, en algunos casos, la transferencias de ingresos y gastos al nivel descentralizado, lo que se conoce como descentralización fiscal.

Descentralización fiscal, se produce cuando las competencias fiscales, ingresos y gastos públicos se traspasan desde un nivel de gobierno superior



o central a otro de nivel menor o subnacional, junto con la capacidad de decidir sobre el manejo de esos recursos y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central (PNUD, 1996). Por lo tanto, además de tratarse de un proceso relativamente irreversible, es más que una mera transferencia de recursos a discreción del órgano central.

A partir de estas definiciones más legalistas, pueden encontrarse algunos ejemplos de descentralización en Chile, que se señalan en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1**  
**Tipos de Descentralización e Instituciones.**

Tipos de Descentralización				Ejemplo
Funcional	Territorial	Política	Fiscal	Municipalidades
Funcional	Territorial	Política		Gobiernos regionales
Funcional	Territorial			Servicios de Salud, Servicios de Vivienda y urbanismo
Funcional				Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)

Fuente: Elaboración propia en función de diversos documentos de la SUBDERE.

#### **4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL GOBIERNO AUTORITARIO Y LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA**

El Dictadura Militar (1973-1989) ideó e implementó el llamado proceso de regionalización, cuyas ideas iniciales aparecen en la Constitución de 1980 que reafirma el carácter unitario del Estado Chileno, pero también consagra la regionalización efectuada por dicho régimen, por ello para modificarla hay que impulsar una reforma constitucional. Se ha definido como "un reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social-geopolítica y administrativa en ámbitos territoriales determinados, todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido de grandes unidades territoriales". Estos territorios serían las trece regiones actuales en que se divide el país, las que quedaron a cargo de un Intendente designado por el Presidente de la República y dotadas de instituciones de gobierno, administración pública, de participación de la colectividad territorial, de planificación del desarrollo económico y social y de desarrollo

de la comunidad, todo ello sin traspasar recursos propios a estas regiones (SUBDERE, 2000).

En sus comienzos, este proceso (la regionalización) respondía a un objetivo geopolítico, orientado al control y poblamiento de los espacios territoriales, promoviendo especialmente las regiones extremas. Se suprimieron los departamentos, las subdelegaciones y los distritos, creándose una estructura de regiones a cargo de un Intendente, divididas en provincias a cargo de un Gobernador, las cuales a su vez quedaron divididas en comunas, cuya máxima autoridad es el Alcalde.

En esta materia, la acción del Gobierno Militar estuvo marcada por un claro acento local; las municipalidades pasaron a ser servicios públicos funcional y territorialmente desconcentrados e integrados a la administración del Estado, en que el Alcalde era un funcionario de confianza del Presidente de la República.

Las municipalidades se transformaron así en un instrumento de política social y ejecución de políticas públicas, ampliándose así sus competencias, con la contrapartida de ingresos de beneficio municipal.

En 1980, se inicia la municipalización de servicios sociales, al transferirse al Municipio la educación, salud primaria y ciertos establecimientos de menores, los que se financiarían mediante coparticipación con el Gobierno Central.

Las competencias de los Intendentes se centraron en proyectos de inversión física, concentrados en los ámbitos de educación, salud, caminos y electrificación. A finales del Gobierno Militar se designaron Consejos de Desarrollo Regional (CODERE) integrados por representantes de organizaciones representativas de la región, quienes definían los recursos para estos fines.

Paralelamente a la regionalización y municipalización, se crearon instituciones e instrumentos que constituyeron el primer intento para enfrentar de manera sistemática la excesiva centralización administrativa. En materia institucional, se creó en 1985 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) órgano encargado de dar impulso al proceso descentralizador y que vino a continuar con la misión de Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), dependiente del Ministerio del Interior.

Se creó una estructura institucional y administrativa para apoyar una gestión territorial más descentralizada a través de las SEREMI (Secretaría Regional Ministerial) y las SERPLAC (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación).

En materia de recursos financieros se crearon, en 1974, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) concebido como mecanismo financiero compensatorio entre las distintas regiones y, en 1979, el Fondo Común

Municipal (FCM) fondo solidario entre los municipios. Se crearon además universidades regionales por la vía de fusión entre las ex sedes de las universidades de Chile y Técnica del Estado.

Mirado integralmente, el sistema de administración señalado en la Constitución de 1980 reafirma el carácter de Estado unitario estableciendo, al mismo tiempo, una administración funcional y territorialmente descentralizada.

La desconcentración era entendida como forma para mejorar la eficiencia en la entrega de ciertos servicios, sin relacionar municipalización y regionalización con participación ni democracia. Sin embargo, el nivel de desconcentración establecido durante este período significó un avance en la gestión de la administración regional y local, en cuanto se generaron una serie de instrumentos técnicos y se incorporaron funcionarios profesionales a la gestión territorial.

El retorno a la democracia (1990) marca el comienzo del proceso descentralizador propiamente tal, el cual está íntimamente relacionado con la transición o paso desde un sistema autoritario a uno democrático.

En el área municipal, se democratizó la elección de alcaldes, lo cual constituyó una innovación importante, que rompió con la tradición establecida del sistema constitucional chileno, que reservaba al Presidente de la República la designación de los alcaldes en los municipios más importantes, atendiendo a su población y ubicación geográfica.

Se modificó la estructura municipal con la creación de los Concejos Comunales, elegidos democráticamente en forma directa en 1992, donde los concejales se eligieron por votación directa y los alcaldes por votación indirecta.

Seguidamente, se modificó el sistema, permitiendo la elección directa para alcaldes (el que obtenga la mayoría absoluta o el más votado de la lista más votada, dependiendo del caso) en 1996. En el año 2001, se modificó la ley, permitiendo que los ciudadanos podamos elegir directamente a los alcaldes y concejales en listas separadas. Esto se aplicó a partir del año 2004.

Junto con la democratización del municipio, se han creado nuevas instancias e instrumentos de participación, tales como: la ordenanza municipal de participación, que debe considerar las características particulares de cada comuna; el Consejo Económico Social Comunal (CESCO) cuya integración, competencias y organización serán determinadas por cada Municipalidad; y el fortalecimiento de los plebiscitos comunales, permitiendo su realización -sujeta a quórum- por iniciativa del Alcalde, del Concejo o de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

Durante estos gobiernos, se ha enfatizado la autonomía municipal de manera explícita y se les ha fortalecido con una orientación eminentemente social y con una mayor autonomía política, administrativa y financiera. Un hito en este proceso lo constituye la aprobación, en marzo de 1999, de la Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, lo que significa un avance en el área de la gestión municipal: amplía las capacidades de asociativismo municipal, permitiendo -por ejemplo- compartir recursos humanos entre municipios; establece la obligatoriedad de coordinación de los servicios públicos en el territorio comunal; otorga mayor capacidad de fiscalización del Concejo Municipal y establece mecanismos de planificación. Además, en 1998, se aprobó una Reforma Constitucional que otorga autonomía a las municipalidades en la fijación de sus plantas y remuneraciones.

Sin embargo, en materia de inversión local, las transferencias con destinos preasignados por el gobierno central aún presentan una gran incidencia, como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU).

Por su parte, el sistema financiero municipal percibe hoy ingresos propios provenientes del impuesto territorial como los permisos de circulación, patentes comerciales, derechos y las rentas varias y el Fondo Común Municipal. El endeudamiento y la creación de tributos locales no están permitidos.

Sin embargo, a pesar de este aumento y el efecto solidario del Fondo Común Municipal, las grandes diferencias entre los municipios ricos y pobres aún se mantienen. Sin la existencia de este fondo, el 10% de los municipios más ricos obtendrían ingresos superiores en más de trescientas veces a los ingresos obtenidos por el 10% más pobre. Con la aplicación del fondo, la diferencia se reduce a veintiséis veces, recibiendo el 10% de las comunas más pobres un 1,9% de los recursos totales, lo que es claramente insuficiente aún.

En resumen, se ha configurado un municipio más cercano a la gente, con un conjunto de competencias que le han permitido abandonar su rol centenario de gestor del ornato y aseo y potenciarse en áreas relacionadas con el desarrollo de la comuna.

Sin duda, las mayores innovaciones en materia de descentralización, a partir del año 1990, han estado en el ámbito regional, respondiendo a la creciente demanda de mayor participación de las regiones en las decisiones públicas. Una de las innovaciones más relevantes ha sido la creación de los gobiernos regionales (1992) institución inédita en la historia de Chile.

Como una forma de acelerar la descentralización de los recursos de inversión pública, en 1994, el segundo Gobierno de la Concertación estableció como meta presidencial el duplicar en el año 2000 la Inversión de

Decisión Regional (IDR), esta meta fue alcanzada en el plazo establecido, por ello, el Presidente Lagos la repuso, planteándose como meta que al término de su gobierno (2006) ella llegaría al 50,2%; esta meta se cumplió en el presupuesto del año 2003.

Uno de los aspectos innovadores, en materia de descentralización administrativa, lo constituye el hecho de que los Gobiernos Regionales pueden solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos de la administración central, mecanismo que no ha sido utilizado a la fecha. Sin embargo, no se han creado impuestos regionales, ni coparticipación en impuestos nacionales, por lo que la autonomía fiscal y capacidad presupuestaria propia del nivel regional es débil.

Por último, el rol de la sociedad política y civil es clave para el avance de la descentralización. En esta línea, el surgimiento de organizaciones tales como la Corporación para la Regionalización del Bío-Bío (CORBIOBIO), la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE), la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y el Consejo Nacional por la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE) han servido para incorporar organizaciones preocupadas por las legítimas demandas territoriales.

La fuerza, coherencia y representatividad de las acciones y demandas de éstas y otras organizaciones de representación política y social será un factor determinante en la menor o mayor velocidad que el proceso de descentralización alcance en los próximos años.

**Cuadro N° 2**  
**Síntesis Histórica del Proceso de Descentralización en Chile**

<b>Gobierno</b>	<b>Nivel Central</b>	<b>Nivel Regional</b>	<b>Nivel Municipal</b>
Dictadura Militar	Creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subdivisión del país en 13 regiones a cargo de un Intendente.</li> <li>• Creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI).</li> <li>• Creación de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC)</li> <li>• Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Fondo Común Municipal (FCM).</li> <li>• Traspaso Educación Básica, Media y Salud primaria</li> </ul>
Gobiernos Democráticos	<p>Compromiso de Inversión de Decisión Regional (IDR) del 21 al 42% (gobierno Pde Frei)</p> <p>IDR al 50% (Presidente Lagos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de los Gobiernos Regionales</li> <li>• Creación de la Inversión de Decisión Regional (IDR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades municipales democráticamente elegidas</li> <li>• Reforma gestión municipal</li> </ul>

### **5. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEFINICIONES Y CONCEPTOS.**

La descentralización fiscal o la forma cómo se asignan los recursos públicos es la arista del proceso descentralizador de mayor complejidad y la que produce mayores resquemores, en cuanto a su grado de intensidad como de legitimidad a nivel latinoamericano.

La descentralización fiscal se justifica por los siguientes motivos (Espinoza J. y M. Marcel, 1994):

- Ajusta la oferta de bienes y servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos, cuando ésta tiende a diferir entre los distintos territorios,

en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos en ámbitos diferentes al nacional.

- Si las acciones de los gobiernos subnacionales se financian con impuestos y derechos locales, se maximiza la racionalidad de las decisiones colectivas, pues los ciudadanos se enfrentan a los costos de dichas decisiones (caso que no es el chileno).
- Permite introducir elementos de competencia y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos.
- Permite aumentar la movilización de recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistemas de cobro por el uso de recursos públicos.

En este sentido, se debe señalar que mientras en varios países latinoamericanos han combinado la descentralización fiscal a través de los ingresos y gastos, en Chile ha primado esta última, en cuanto ha sido asumida como la mejor estrategia para dar respuesta a las demandas de las regiones y de las comunas.

En términos de ingresos usualmente se consideran, entre otras atribuciones: la fijación, administración y recaudación de impuestos, las concesiones de infraestructura, la fijación de sobretasas y el acceso al endeudamiento.

En términos del gasto, se persigue traspasar a los niveles subnacionales las decisiones en el uso de los recursos de manera de ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a la demanda de los ciudadanos. En este sentido, se nos hace un imperativo señalar que el nivel de los Gobiernos Regionales (que nos interesa) tiene amplias facultades en materia de gasto pero ninguna en materia de ingresos, los que son asignados mediante transferencias desde el nivel central (Espinoza, J. y M. Marcel, 1994). Este modelo permite que el gobierno nacional fije los límites entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional o municipal), para que éstos puedan actuar con autonomía sin traspasar los límites fijados.

En este escenario, el nivel central plantea una disciplina financiera a nivel macro orientando el gasto y la inversión pública, y se dirige hacia una autonomía fiscal microeconómica, permitiendo así a las regiones tomar sus propias decisiones de inversión pública según las normas y procedimientos señalados por el nivel central con los controles de resguardo pertinentes, tanto de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda como de la Contraloría General de la República.

Es claro de acuerdo a lo señalado, que la descentralización fiscal debe darse en un marco de autonomía, en ese sentido se busca configurar un conjunto de atribuciones fiscales subnacionales que reconozcan la

diversidad, permitiendo la generación de recursos propios, endeudamiento, sobretasas, la creación de impuestos subnacionales y la asignación no condicionada de los recursos disponibles para la gestión de sus competencias.

Sin embargo, la descentralización fiscal basada sólo en la capacidad de generación de ingresos propios de los territorios conduciría a altos grados de inequidad, por lo tanto, se deben contemplar mecanismos y fondos de compensación territoriales que permitan a las distintas entidades asegurar una provisión mínima de bienes y servicios públicos.

Uno de los aspectos claves en la descentralización fiscal, es la participación, entendida como la elección periódica de las autoridades y la habilitación ciudadana para la toma de decisiones en la gestión regional o comunal. De esta manera, constituye el mecanismo democrático para conocer las preferencias de los ciudadanos.

Íntimamente ligado a este tema, se encuentra la necesaria transparencia en la gestión. La mayor proximidad de los ciudadanos con sus autoridades permite nuevas formas de concretar este principio de administración y potencia la rendición de cuentas.

La realidad ha demostrado la importancia de una situación macroeconómica sana para lograr niveles altos de crecimiento económico. Por otra parte, las experiencias fiscales en países que viven procesos de descentralización (incluidos los federales) han dejado enseñanzas, a través de éxitos o fracasos, en términos de los resguardos y limitaciones necesarios para mantener los equilibrios macroeconómicos.

Es así como este proceso en Chile se podría observar desde dos perspectivas que, sin ser contradictorias, aparecen separadas y que, por tanto, deberían complementarse:

1. Desde una perspectiva macroeconómica, el interés del gobierno central es asegurar que el proceso de descentralización fiscal sea compatible con el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio fiscales, a fin de evitar las dificultades y los efectos macroeconómicos de una inadecuada estructuración de las relaciones fiscales internacionales y un excesivo endeudamiento territorial.
2. Por otra parte, desde perspectivas microeconómicas e institucionales, los intereses fundamentales son el mejoramiento de la provisión descentralizada de bienes y servicios y las mayores posibilidades de participación regional y comunal en el fortalecimiento de sus respectivas finanzas.



En consecuencia, el desafío de fondo es el avanzar paralela y coordinadamente en ambas direcciones, ello para propiciar un enfoque integral que abogue por una agenda gubernamental objeto de consenso en las distintas instancias del gobierno así como de todos los actores territoriales involucrados.

Es claro que las capacidades no se desarrollan instantáneamente, de aquí la importancia que el diseño del proceso contemple mecanismos de fortalecimiento de las capacidades fiscales de los gobiernos regionales y municipios.

## **6. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE**

Tal como se ha mencionado, en Chile, el nivel descentralizado tiene amplias facultades en materia de gasto pero ninguna en materia de ingresos, los que son asignados mediante transferencias desde el nivel central (SUBDERE, 2002). Esta decisión política, según la opinión de la literatura consultada, sería la más apropiada para la realidad político institucional chilena.

Así, el gobierno central fija los límites entre los diferentes niveles de gobierno y les permite actuar con autonomía sin traspasar esos límites, el nivel central plantea una disciplina financiera a nivel macroeconómico, orientada al gasto y la inversión pública y tiende hacia una autonomía fiscal permitiendo a las regiones tomar sus decisiones de inversión pública según normas y procedimientos orientados desde el nivel central.

Asimismo, y en un análisis más en detalle, habría que explicitar que no existiría autonomía financiera microeconómica, lo que se expresa en los controles de ejecución presupuestaria, las autorizaciones que requieren las regiones por parte del Ministerio de Hacienda para traspasar fondos entre distintos ítems de presupuesto, visar programas de contratos, comprar vehículos, computadores, etc.

**Cuadro N° 3**  
**Evolución de la Distribución de Ingresos y Gastos**  
**Nacional, Regional y Comunal (1990 – 1998).**

Año	Participación en el ingreso público			Participación en el gasto público		
	Nacional	Regional	Comunal	Nacional	Regional	Comunal
1990	93,5%	0,1%	6,4%	7,3%	1,3%	11,4%
1991	93,2%	0,2%	6,5%	87,1%	1,4%	11,5%
1992	93,1%	0,2%	6,7%	86,1%	1,5%	12,4%
1993	92,9%	0,2%	7,0%	85,7%	2,6%	11,7%
1994	93,0%	0,2%	6,8%	84,3%	2,8%	12,9%
1995	92,6%	0,1%	7,3%	84,0%	2,9%	13,1%
1996	92,2%	0,3%	7,5%	82,9%	3,4%	13,7%
1997	92,1%	0,2%	7,6%	81,7%	4,1%	14,2%
1998	91,6%	0,2%	8,1%	81,0%	4,8%	14,2%

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo<sup>5</sup>

En relación a los ingresos hay una alta concentración en el nivel nacional. El nivel comunal presenta una leve mejoría (1,7 puntos porcentuales en 1998) siendo el nivel regional donde la participación es prácticamente nula.

Respecto a los gastos<sup>6</sup>, subsiste igual tendencia -aunque morigerada durante el período- pues a pesar que se presenta una alta concentración en el nivel nacional, esta cae 6,2 puntos porcentuales y los niveles regionales y comunales aumentan en 3,5 y 2,8 puntos, respectivamente. En este sentido, el avance en el nivel regional es altísimo. Experimenta un crecimiento en más del 250%.

En forma importante, esto se explica por la meta del segundo Gobierno de la Concertación en orden a pasar de un 21% a un 42% de IDR al final de su mandato, lo cual logró con creces al alcanzar aproximadamente un 44,4%. Estas aumentaron para el año fiscal 2003, por cuanto la meta del Presidente Lagos de alcanzar el 50%, fue lograda durante el año 2003.

<sup>5</sup> Corresponde señalar que este concepto es más amplio que el de IDR, puesto que este está solamente enfocado hacia la Inversión Real (que se expresa en obras tangibles), el concepto de gasto, esta referido a todo lo que gasta el Estado en un año calendario, incluye otros ítemes, tales como gastos corrientes, transferencias, etc.

<sup>6</sup> Cabe recordar que los Gobiernos Regionales se crearon a partir de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, publicada en el diario oficial N° 34.413 del 11 de noviembre de 1992.

Si trasladamos la mirada hacia el circuito presupuestario, en su inicio y en términos de atribuciones fiscales en el ingreso, están presente sólo en el nivel comunal. Los municipios gestionan (recaudan y administran) los ingresos por permisos de circulación de vehículos motorizados, las patentes comerciales (incluidas las establecidas en la ley de alcoholes) los derechos de aseo, los derechos varios y los que autoriza la ley mediante ordenanzas municipales.

Además, tienen los impuestos territoriales y de transferencias de vehículos motorizados, recaudados y girados por la Tesorería General de la República. En consecuencia, no existen atribuciones para la generación de ingresos vía nuevos tributos o endeudamiento ni atribuciones para la gestión del impuesto territorial, principal tributo de beneficio municipal.

Por exitoso que sea el proceso de descentralización, siempre existirán situaciones en las que los tres niveles de gobierno -nacional, regional y comunal- estarán interviniendo en un mismo territorio. De allí la importancia de la coordinación de la acción entre éstos.

## **6.1 RECURSOS DEL GOBIERNO REGIONAL**

La Constitución Política, al establecer la existencia de Gobiernos Regionales (que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio), reconoce su existencia como un servicio público descentralizado, con capacidad para administrar sus recursos en conformidad con la Ley.

La Ley de Presupuestos del Sector Público es el principal instrumento del sistema de administración financiera del Estado y consiste en una estimación de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos. Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos de los diversos servicios e instituciones públicas.

En este marco, el presupuesto del Gobierno Regional es una herramienta de gestión que permite ordenar los recursos con que cuenta, según su origen y empleo, para acometer los lineamientos que lo definen, buscando siempre tener una contabilidad balanceada, o sea, los gastos en que se incurrirá deben estar debidamente cubiertos por los ingresos.

El presupuesto del Gobierno Regional está conformado por dos programas, uno de gastos de funcionamiento y otro de inversión regional (de acuerdo a la ley N° 19.175). Estos se verán por separado, sólo con un fin didáctico.

## **a) Programa de Gastos de Funcionamiento del Presupuesto del Gobierno Regional.**

La Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional al establecer funciones de Administración que serán ejercidas por los Gobiernos Regionales, estructura institucional distinta al Servicio de Gobierno Interior, sanciona un manejo presupuestario de recursos independiente de éste último, y con sus propias particularidades en la elaboración y ejecución del mismo. Con este programa se financia el personal de la planta administrativa del Gobierno Regional, los bienes y servicios de consumo y la inversión real (que son los gastos para formar capital y activos físicos existentes que permitan el funcionamiento de los Gobiernos Regionales)

## **b) Programa de Inversión del Presupuesto de los Gobiernos Regionales.**

Se denomina Programa de Inversión al conjunto de estudios, programas y proyectos que son seleccionados y priorizados por el Gobierno Regional con el objeto de materializar su estrategia de desarrollo, atendiendo a los objetivos básicos de fomento productivo, ordenamiento territorial y satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Este programa de inversión regional está sujeto tanto a la Ley de Administración Financiera del Estado como al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNI).

El Programa de Inversión está consignado como Inversión Real, según la clasificación presupuestaria vigente, y se compone de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros que tengan por objeto el desarrollo de la región, incluidos las ISAR, (Inversiones Sectoriales de Asignación Regional).

No se incorporan dentro de este presupuesto, las Inversiones Regionales de Asignación Regional (IRAL), los Convenios de Programación y los programas denominados como Otros, todos ellos parte de la Inversión de Decisión Regional (IDR)

## **7. LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL (IDR)**

### **7.1 LOS ANUNCIOS DE LAS METAS DEL 42% Y DEL 50% DE INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL**

En el segundo gobierno de la concertación, con los Gobiernos Regionales recientemente creados y en pleno proceso de constitución como tales, las acciones del nivel central se orientaron hacia su fortalecimiento dando con

ello una clara muestra a la ciudadanía y a los actores regionales que estas instituciones cumplirían un rol clave en el proceso de descentralización de las regiones donde ellos se asientan.

Así, el 21 de mayo de 1994, yendo más allá de lo establecido en el Programa de Gobierno del Segundo Gobierno de la Concertación, anunció su compromiso de doblar la Inversión de Decisión Regional (IDR), que en ese año alcanzaba al 20,8% de la Inversión Pública.

La IDR se compone del conjunto de programas de inversión en los cuales los Gobiernos Regionales tienen atribuciones reales en la asignación de recursos, a través del pronunciamiento del Consejo Regional.

El anuncio realizado por el Presidente Frei (1994), fue *“Asumo, desde esta tribuna, el compromiso de duplicar ese porcentaje, vale decir, llevarlo hasta un 42%, antes del término de mi mandato. Lo haremos a través de un mayor financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; de la identificación de nuevas áreas susceptibles de constituirse en Inversiones Sectoriales de Asignación Regional; de Convenios de Programación; de inversiones entre las regiones y los ministerios y de otros instrumentos especiales”*.

La idea básica que orientó la medida anunciada era el compromiso de lograr una activación de la sociedad regional a través del Consejo Regional. De igual forma, esta medida dota a los Gobiernos Regionales de mayor capacidad de decisión en la asignación de los recursos provenientes de las diversas modalidades de inversión regional, constituye un impulso a la descentralización fiscal a través del gasto, modalidad implementada en el país y ya explicada.

En el año 2000, se cumplió esta meta, llegando al 44,4% de la IDR.

Frente a este desafío de seguir avanzando en la descentralización por la vía de la descentralización fiscal, el Presidente Ricardo Lagos, en el Segundo Consejo de Intendentes de mayo de 2000, anunció a estos, dentro de una serie de metas presidenciales en materia de descentralización, que al término de su mandato, la Inversión de Decisión Regional llegará al 50% (DIPRES, 2003). Para este logro, se seguirían los mismos criterios, e inclusive se avanzaría en otros programas, aun cuando ellos no fueran de inversión real.

Al igual que el Presidente Frei, el Presidente Lagos también cumplió la meta que se había impuesto el año 2000, lográndose ella en la Ley de Presupuestos del sector Público para el año 2003.

### **7.1.1 LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL.**

Finalmente entre junio y agosto del año 2002, por acuerdo del Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se decide conformar una comisión de trabajo para avanzar en la meta del tercer Gobierno de la Concertación. A esta comisión se incorporan posteriormente 4 intendentes designados por sus pares, llegando finalmente a una propuesta, avalada por los respectivos ministros y la totalidad de los Intendentes Regionales, por el Ministro del Interior y el Ministro de Hacienda y sancionada por el Presidente de la República. Esta meta consiste 50,2% para el año 2003, la cual se ha cumplido.

La propuesta aprobada significó que:

- Se crean como nuevas provisiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) las de Turismo Chiloé - Palena; Desarrollo Rural y Agua Potable Rural
- Se traspasan a provisiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional los siguientes ISAR: el Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior; y el de Conservación, reposición y construcción de pavimentos; vialidad intermedia; parques; y obras menores que pasa a llamarse "Desarrollo Urbano" del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
- Pasa a ser programa descentralizado de la IDR el Programa de Seguridad ciudadana del Ministerio del Interior. Con esta decisión, se incorporan a contar de este año, programas que corresponden a transferencias corrientes de inversión.
- Además se estipula que todo programa nuevo del Ministerio de Obras Públicas deberá contar con aprobación del respectivo Consejo Regional. Esto para los programas de las Direcciones de Obras Hidráulicas, Planeamiento, Obras Portuarias, Aguas y Vialidad.
- Se da un gran paso en relación a 15 programas de diferentes ministerios en el ámbito del Fomento Productivo, donde para su asignación, las instituciones encargadas deberán tener en consideración los lineamientos, criterios que le indique el Gobierno Regional. Este es un gran avance y se espera que en los próximos años, sean estos los que decidan su inversión. Los recursos de estos programas corresponden a transferencias corrientes, lo que obligará a emplear a futuro otros criterios, más allá de la inversión real, para medir el grado de avance de la decisión regional.

Los Programas involucrados de fomento productivo son:

1. Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica (Economía).
2. Fondo de Investigación Pesquera (Subsecretaría de Pesca).
3. Asistencia Técnica y Proyecto de Fomento (CORFO).
4. Programa de Fomento de la Microempresa (SERCOTEC).
5. Bonificación a la Inversión Agrícola y Ganadera (INDAP)
6. Programa de Riego (INDAP)
7. Programa para la Recuperación de Suelos Degradados (INDAP).
8. Desarrollo y Tecnificación de la Ganadería (INDAP).
9. Apoyo a la Diversificación de Actividades Económico Productivas MYPE (INDAP).
10. Servicios para el Desarrollo de Capacidades Productivas (INDAP).
11. Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SAG)
12. Asistencia y Capacitación a Microempresarios (FOSIS)
13. Becas (SENCE)
14. Subsidios Directos a la Pequeña y Mediana Empresa (SENCE)
15. Planes de Aprendizaje (SENCE)
16. Programa Capacitación y Transferencia Tecnología a la Pequeña Minería Artesanal (MINERIA).

Estos fondos significan a nivel nacional, un total de \$70.250 millones de pesos. Cabe señalar que estos recursos no se encuentran actualmente contemplados en la Inversión de Decisión Regional (IDR).

**Cuadro N°4**  
**Programas y porcentaje IDR.**  
(en millones del año 2003)

<b>Instrumento</b>	<b>Institución</b>	<b>Programa</b>	<b>Presupuesto</b>
FNDR	Gobierno Regional	Distribución inicial	103.113
	Ministerio del Interior	Provisiones	122.910
ISAR	Ministerio del Interior	PMB	27.899
	MINVU	Desarrollo Urbano	4.353
	Ministerio de Obras Públicas	Agua Potable Rural (APR)	10.080
	Instituto Nacional del Deporte	Infraestructura Deportiva	3.150
IRAL	Ministerio del Interior	Mejoramiento Urbano y Equipamiento comunal	9.546
	FOSIS	Fomento Productivo y Desarrollo Social	10.575
CP (2)			139.753
OTROS	MINVU	Subsidios Especiales (PET)	29.307
	MINVU	Pavimentos Participativos	34.522
	MINVU	Chile Barrio	37.960
	MINVU	Vivienda Económica sin Deuda	27.274
	MINVU	Vialidad Urbana	2.020
	Ministerio del Interior	Complejos Fronterizos	1.300
	Instituto Nacional del Deporte	Fondo Nacional del Deporte	9.605
	Ministerio de Obras Públicas	Defensas Fluviales	4.450
	Ministerio de Obras Públicas	Nuevos Proyectos	10.150
	Ministerio del Interior	Seguridad Ciudadana	2.727
TOTAL IDR			590.694
TOTAL FNDR			226.023
TOTAL ISAR			45.482
TOTAL IRAL			20.121
TOTAL CP			139.753
TOTAL OTROS			160.348
TOTAL INVERSIÓN PÚBLICA			1.175.745
% IDR			50.2

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, "Fuentes de recursos para el desarrollo local y Regional", Santiago de Chile, junio año 2001.



## 7.2 PROCESO DE GESTIÓN DE LAS METAS PRESIDENCIALES

La gestión realizada para el cumplimiento de las metas presidenciales estuvo marcada por ciertos hitos que a continuación se señalan:

- El 21 de mayo de 1994, el Presidente Frei manifiesta su compromiso de duplicar la participación de la IDR durante su mandato, pasando del 21 al 42% de los fondos de inversión consagrados en el presupuesto nacional.
- En 1995 se firma el primer convenio de Programación, siendo éste entre el Gobierno Regional de La Araucanía y el Ministerio de Obras Públicas, denominado "Defensas fluviales del Río Cautín", al que seguirán muchos otros.
- En diciembre de 1995 se elabora el Plan de cumplimiento de la meta y se acuerda con los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo y Salud un plan para el periodo 1996 – 2000 que establecía metas anuales en términos del porcentaje de inversión sectorial descentralizada, hasta alcanzar un porcentaje por cada uno de ellos.
- En 1996, se crea un nuevo instrumento de la IDR, cuales es la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)
- Cada año se actualiza el Plan de cumplimiento y los porcentajes acordados de descentralización del presupuesto de los sectores que debían pasar de un 25% en 1996 a un 33% en 1998.
- En 1997, se crea un equipo de trabajo interministerial a nivel de subsecretarios y técnicos para el seguimiento y cumplimiento de la meta. Este mismo año, se incluye el Programa de Pavimentos Participativos.
- En 1998, se incorpora a la IDR el Programa Chile Barrios. A pesar de la notoria disminución de los presupuestos de inversión del sector público para el año 1999, debido a los efectos de la crisis económica internacional, el porcentaje de la IDR sube.
- En 1999, los tres sectores con compromisos definieron alcanzar el 33% para el año 2000, este mismo año, el Ministerio de la Vivienda y urbanismo adecúa la operatoria del Programa de Subsidios Especiales (PET) para operar bajo una modalidad descentralizada y se incluye en la IDR del año 2000.
- En noviembre, con la aprobación de la Ley de Presupuestos del año 2000 se cumple la meta, alcanzando ésta al 44,4%
- En el presupuesto del año 2002, se incluyen los Programas de Vivienda Económica sin Deuda y el fondo de Mejoramiento Comunitario Concursable del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Defensas

Fluviales del Ministerio de Obras Públicas, Complejos Fronterizos del Ministerio del Interior y el Fondo Nacional del Deporte.

- Por decisión de los Ministerios de Interior, de Hacienda y la totalidad de los Intendentes Regionales del país se hace una propuesta para alcanzar la meta presidencial del año 2006 en el año 2003, sancionada por el Presidente Lagos que se plasmó en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, alcanzando el 50,2% de la IDR.

### **7.3 LOS INSTRUMENTOS DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL<sup>7</sup>**

Ya se señaló que por Inversión de Decisión Regional se entienden todos aquellos recursos de inversión que requieren la aprobación del Consejo Regional para su asignación. Los programas o convenios actuales cuyos recursos se consideran de decisión regional son:

#### **7.3.1 FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)**

Es un instrumento financiero, a través del cual el Gobierno canaliza los recursos a las regiones para la materialización de programas y proyectos de desarrollo regional. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, está 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 económico de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo*”. Conforman el presupuesto de inversión de los Gobiernos regionales. La distribución entre comunas, la asignación de proyectos específicos y la determinación del organismo técnico que los ejecuta los define el Gobierno Regional. Es el fondo de la descentralización. Los sectores que financia son: silvoagropecuario, pesca, minería, comercio, finanzas y turismo, energía, transporte, comunicaciones, agua potable, alcantarillado, vivienda, salud y cultura, deporte y recreación, justicia, defensa, seguridad y proyectos multisectoriales.

Las provisiones son recursos adicionales incorporado al FNDR a través de la Ley de Presupuestos de cada año. Su creación obedece a la complementación de la política nacional de inversiones que considere el ámbito regional, así se privilegia la inversión en los sectores en la región. Los montos transferidos, fortalecen las prioridades establecidas para cada una de las regiones.

Por ejemplo las provisiones para el año 2003 fueron las siguientes:

- Patentes Mineras

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, artículo 73.

- Infraestructura educación
- Electrificación rural
- Ley de drogas
- Compensación Inversión Sanitaria
- Fortalecimiento Institucional
- Desarrollo Urbano
- Caminos secundarios
- Inversión en Salud
- Mejoramiento de Barrios (proyectos nuevos)
- Turismo Chiloé y Palena
- Desarrollo Rural

### **7.3.2 LAS INVERSIONES SECTORIALES DE ASIGNACIÓN REGIONAL (ISAR)**

Consisten en programas, estudios o proyectos que, siendo responsabilidad de un Ministerio o de sus servicios, se deben materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren en ella<sup>8</sup>. Estos pueden incluir financiamiento conjunto del Gobierno Regional y del órgano o servicio correspondiente. Su distribución interregional recae en los Ministerios o servicios, sin embargo la distribución al interior de la región las determina el Gobierno Regional de acuerdo a sus prioridades.

Por ejemplo, los ISARES vigentes el año 2003 fueron las siguientes:

- Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) (proyectos ya contratados-arrastré) del Ministerio del Interior
- Desarrollo Urbano
- Agua Potable Rural (APR) del Ministerio de Obras Públicas
- Infraestructura Deportiva del Instituto Nacional del deporte

### **7.3.3 LAS INVERSIONES REGIONALES DE ASIGNACIÓN LOCAL (IRAL)**

Son recursos de inversión que el nivel central pone a disposición de los Gobiernos Regionales y éstos determinan las comunas y marcos presupuestarios para cada una de ellas, predefiniendo los sectores más importantes para su inversión, de acuerdo a criterios coherentes con las planificaciones regionales: Los concejos municipales priorizan y deciden los

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, artículo 79.

proyectos específicos de inversión que se van a realizar, con cargo a marcos de acuerdo a criterios de focalización que defina el mismo municipio. Su propósito es incrementar el grado de autonomía comunal en la definición de inversiones de impacto para las comunidades locales. Forman parte de estos:

- Programa de Mejoramiento Comunal y Equipamiento Comunal (PMU) del Ministerio del Interior.
- Programa de Fomento Productivo y Programa de Desarrollo Social del Fondo de Solidaridad e inversión Social (FOSIS).

#### **7.3.4 CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN**

Son acuerdos formales<sup>9</sup> entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más ministerios, que definen una acción planificada y coordinada en el territorio de la inversión pública, que han de realizarse en un plazo que puede exceder el año. Si bien no constituyen una fuente de financiamiento independiente, deben ser vistos como una forma de reorientar los recursos sectoriales hacia propósitos del desarrollo regional. Permiten articular la inversión pública para dar soluciones integrales e impulsar megaproyectos que propicien el desarrollo socioeconómico. El primero de ellos se firmó en 1995 y hasta el presente año se han firmado más de 80 de estos instrumentos. Estos deben ser sancionados por el Consejo regional.

#### **7.3.5 OTROS PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS**

Aunque no especificados en la ley, los programas que a continuación se mencionan no se asimilan a ninguno de los anteriores y son considerados como IDR por cuanto deben contar con la sanción del Gobierno Regional, ya sea en criterios de asignación y/o focalización. La exigencia de la participación del Gobierno Regional se encuentra establecida en una glosa (norma que la regula) de la Ley de Presupuesto del sector público del año respectivo o bien en los reglamentos de aplicación de ellos.

Para el año 2003, se consideran como tales:

- Pavimentos Participativos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
- Programa de Subsidios Especiales (PET) del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
- Programa Chile Barrio del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
- Vialidad Urbana del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, artículo 80.

- Vivienda Económica sin Deuda
- Complejos Fronterizos
- Fondo Nacional del Deporte
- Defensas Fluviales del Ministerios de Obras Públicas
- Todos los proyectos nuevos de las Direcciones de Vialidad, Obras Hidráulicas, Planeamiento, Aguas

## **8. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.**

Podemos reconocer que en términos de los instrumentos de inversión regional se ha ido avanzando consistentemente con las propuestas de tres últimos gobiernos democráticos, haciendo claramente uso de la concepción de gradualidad de la política de descentralización. Lo que es ratificado tanto por la implementación como por el uso de los instrumentos y los recursos presupuestarios, los cuales se han ido desarrollando e incrementando respectivamente por cada uno de los gobiernos de la concertación en los últimos quince años.

Cabe hacer notar dos elementos fundamentales, primero la descentralización política ha sufrido un grado de estancamiento en términos de atribuciones para las decisiones, no teniendo claro si es una disposición política del gobierno central de no entregar más competencias y atribuciones a los gobiernos subnacionales (municipales y regionales) y/o estos últimos no han utilizado el recursos legales para solicitar ampliación de las mismas.

Segundo la descentralización fiscal está marcada por ser un proceso que se orienta objetivamente hacia la asignación y ejecución del gasto corriente y la inversión, y no hacia la generación de ingresos. Por tanto, es una descentralización fiscal que busca la descentralizar sólo la decisión "en qué gastar", pero no así, el "cómo generar recursos". En eso claramente el Estado a nivel central controla la disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales. Esto impide que la descentralización fiscal sea más efectiva y democrática, porque, si consideramos que uno de los objetivos centrales de los procesos de descentralización es que las regiones sean autónomas en la decisión de su quehacer, esto significa en términos de política fiscal que los gobiernos subnacionales generen sus propios recursos y el gobierno nacional cree un fondo de compensación territorial que sea administrado por las regiones. Es decir, la descentralización fiscal debe ser un instrumento para fortalecer la descentralización política y el fortalecimiento democrático de los gobiernos subnacionales.

Es importante decir que los instrumentos y procedimientos para la gestión de la inversión de decisión regional no ha estado sometida a una discusión

evaluativa, pretendemos en la segunda parte del estudio analizar, las repuestas de las siguientes interrogantes con respecto al tema:

¿Cuál es su evaluación del proceso descentralizador desarrollado en Chile en los últimos 13 años, en general?;

¿Cree usted que existe conocimiento suficiente de los programas de la IDR en la ciudadanía y en los actores públicos y privados de la institucionalidad regional?;

¿Considera usted que los instrumentos de la IDR son gravitantes para el desarrollo regional?. Si la respuesta es afirmativa, cuál es a su entender el o los más importantes y por qué?;

¿Existe coherencia entre las decisiones respecto a la asignación de estos recursos (IDR) y los contenidos de la Estrategia de Desarrollo Regional?. Si la respuesta es negativa, ¿cuales cree usted que son los elementos decisivos para la determinación de la asignación de los recursos por parte de las instancias del Gobierno Regional, especialmente del Consejo Regional?;

¿Estima usted que existe coherencia entre las decisiones de inversión que adopta el Gobierno Regional y los lineamientos que se desprenden de otros instrumentos de planificación, tales como: Planes Sectoriales, Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos)?;

¿Considera que las decisiones tomadas en materia de inversión cuentan con algún grado de participación de la ciudadanía?. Si así lo fuera, ¿Cual es el mecanismo de participación para promover y recoger esas inquietudes?;

La descentralización en Chile se ha sustentado esencialmente a través de la descentralización fiscal que es reconocida por el "gasto", es decir, por las transferencias desde el nivel central al regional (tanto de los sectores como de los Gobiernos Regionales).

¿Cree usted que debiera seguir avanzándose por esta línea o incorporar además la posibilidad que las regiones puedan crear sus propios impuestos?;

¿Considera usted que la Inversión de Decisión Regional ha sido una forma eficaz para promocionar el avance y fortalecimiento del proceso de descentralización que se lleva en Chile?.

## 9. BIBLIOGRAFÍA.

Aghon, Gabriel, (1999). "Descentralización fiscal: tendencias y Tareas pendientes", Documento elaborado para seminario organizado por la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. y la Secretaría de Hacienda del Distrito, Agosto de 1999.

Abalos, José Antonio, (1998). "Descentralización fiscal y transferencias de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los Gobiernos regionales", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL / GTZ, Santiago de Chile.

Espinoza, José y Marcel, Mario, (1994). "Descentralización fiscal: el caso de Chile", Serie política Fiscal N° 57, Proyecto Regional de Descentralización fiscal CEPAL – GTZ, Santiago de Chile.

Frei Ruiz Tagle, Eduardo "Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1994"

Nogueira Humberto, (1997). "Un modelo de estado unitario descentralizado administrativamente y políticamente para Chile: Reflexiones prospectivas de los gobiernos regionales a mediano plazo" . En seminario "Hacia un modelo de estado descentralizado chileno", Viña del Mar, 5 y 6 de noviembre de 1997.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (1996). "Cooperación política para la descentralización del estado", Santiago de Chile.

Serrano, Claudia, (2001). "Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos críticos" en Descentralización: Nudos críticos, CIEPLAN /Asesorías para el desarrollo S.A., Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2000a). "Bases para una Política de Descentralización", Ministerio del Interior, Noviembre de 2000.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2000b). "Bases para una Política de Descentralización", Ministerio del Interior, Noviembre, Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; (2001a). "El Chile descentralizado que queremos, un proyecto de todos", Ministerio del Interior, Editorial LOM, Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, (2001b). "Fuentes de recursos para el desarrollo local y Regional", Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo "Evolución e indicadores de avance de la descentralización chilena "documento interno, s/f . Ministerio del Interior.

Rufián, Dolores y Palma, Eduardo, (1993). "La descentralización, problema contemporáneo en América Latina, Capítulo II: "Las nociones de centralización y descentralización", CEPAL, Documento de la Dirección de Programas y Políticas Sociales, Santiago.