

AÑO 35  
TERCERA ÉPOCA  
MAYO - AGOSTO 2018  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

Gobernanza y disparidad  
de la inversión pública  
El caso de Los Ríos, Chile

Egon Montecinos  
Guillermo Díaz López

CUA  
DER  
NOS  
DEL  
CEN  
DES  
98



## Gobernanza y disparidad de la inversión pública El caso de Los Ríos, Chile

Egon Montecinos\*  
Guillermo Díaz López

pp. 73-93

### Resumen

La inversión pública ha aumentado en los últimos años, pero se ha evidenciado que no a todos los municipios en las regiones se la adjudican de manera equitativa. Dicha situación se analiza tomando como referencia el caso de la región de Los Ríos. Se describen los esfuerzos realizados desde el Gobierno Regional para implementar principios de equidad territorial en la distribución de los recursos regionales. Posteriormente se identifican los factores que influyen en la disparidad de la inversión pública entre comunas. El principal resultado es que, a pesar de los esfuerzos por implementar modelos de gobernanza y de equidad territorial, las disparidades en la distribución de la inversión pública se producirían por el déficit en capital humano que se desempeña en áreas estratégicas de algunas municipalidades de la región.

### Palabras clave

Descentralización / Gobernanza / Territorio

### Abstract

Public investment has increased in recent years, but it has been shown that not all municipalities within the regions are allocated equitably. The efforts made by the Regional Government to implement principles of territorial equity in the distribution of regional investment are described. Subsequently, the factors that influence the disparity of public investment between communes are identified. The main result is that despite the efforts to implement models of governance and territorial equity, the disparities in the distribution of public investment would be caused by the deficit in human capital of professionals working in strategic areas of some municipalities in the region.

### Key words

Decentralization / Governance / Territory

\*E. Montecinos: Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales, Doctor en Ciencia Política, Académico de la Universidad Austral de Chile, y Director del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la misma.

Correo-e: egon.montecinos@uach.cl; egon.montecinos@uach.cl; twitter: @egonelier

G. Díaz López. Administrador Público, Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Académico del Centro de Estudios Regionales y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos.

Correo-e: gdiaz@ulagos.cl

## Introducción

El excesivo centralismo en Chile, sumado a una actuación compartimentalizada del Estado, hacen que la gestión pública en regiones y comunas adopte un «rostro» lento, burocrático y a veces causante de las disparidades entre territorios. Dada esta realidad, se han hecho innumerables esfuerzos desde el nivel nacional por enfrentar esta problemática, inyectando mayor inversión pública, reforzando la planificación territorial multinivel, fortaleciendo con capital humano a los municipios más pobres (por ejemplo, a través de las llamadas acciones concurrentes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional), incorporando procesos de modernización del Estado, creando nuevas regiones, entre otras medidas.

Una de las regiones que fue creada con la clara intencionalidad de enfrentar la problemática del desarrollo regional desde una perspectiva distinta, inspirada en modelos de gobernanza territorial, fue la región de Los Ríos en el año 2007. En 2007 la región de Los Ríos cumplió 10 años y es posible sostener que se ha ido avanzando en algunos aspectos como: crecimiento de la inversión pública, aumento de la inversión en infraestructura sanitaria en sectores rurales, definición de instrumentos de planificación con enfoque de equidad territorial, incorporación de innovaciones en materia de planificación territorial y participación ciudadana en la gestión pública. Sumado a lo anterior, en el año 2015, la provincia del Ranco –perteneciente a la región de Los Ríos– fue incorporada a la política nacional de zonas rezagadas, con el objeto de reducir las brechas de desigualdad existentes con el resto de la región; selecto grupo que solo integran 7 de las 54 provincias del país. Así mismo, a nivel regional se han realizado esfuerzos políticos y de planificación por incorporar criterios de equidad territorial en la distribución de los recursos públicos entre cada una de las comunas integrantes de la región.

No obstante los esfuerzos realizados, aún es posible observar disparidades y desigualdades en el crecimiento sostenido de la inversión pública entre las 12 comunas de la región. A lo largo de dichos 10 años se observan avances concretos, pero a pesar de las medidas impulsadas para promover la equidad territorial, se han hecho aún más evidentes algunas dificultades que presentan los municipios para concretar proyectos para sus territorios.

En este artículo se presentan los resultados de un trabajo de investigación realizado en la Región de los Ríos, en el marco de un estudio y análisis de la distribución de la inversión regional, y de la observación participante de parte del equipo de investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, y del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. El paper se organiza y se presenta de la siguiente manera. En una primera parte se presenta el marco teórico empleado, concretamente algunas dimensiones del enfoque teórico de la gobernanza democrática; se considera este enfoque específico dado que, dentro de la más amplia discusión sobre el tema, reconoce en el territorio un actor relevante en la gestión

pública. En una segunda parte se describe brevemente la región de Los Ríos y la inversión pública<sup>1</sup> recibida desde 2010 hasta la fecha (año desde el cual se cuenta con información confiable). Posteriormente, se describen las medidas de inversión pública impulsadas a partir de dicho año para promover la equidad intrarregional en materia de distribución en comunas. En una cuarta parte se realiza el análisis sobre los factores que estaría provocando que se mantenga la disparidad en la distribución de la inversión pública. Se cierra el artículo con algunas propuestas.

### **Antecedentes teóricos sobre la gobernanza**

La gobernanza se explica por una conciencia creciente de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones socio/territoriales y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales (Aguilar, 2004 y 2005). Joan Prats (2001 y 2005) señala que la clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia.

Blanco y Gomá (2003a) indican que uno de los aspectos potencialmente conflictivos es la relación entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática, es preciso que el conjunto de intereses concernido por el proceso decisorial se encuentre simétricamente representado en el del público. Dentro de esta amplia discusión en torno a la gobernanza,<sup>2</sup> aparece una propuesta específica reconocida en la literatura como gobernanza participativa y de proximidad.<sup>3</sup> Esta propuesta sirve como referencia para este trabajo, dado que le otorga un valor relevante al territorio, a la democratización de la decisión pública y a los procesos de inclusión y disparidad que suceden a escala territorial.

La gobernanza la entienden como un espacio de profundización democrática, a partir de la participación y la proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes horizontales abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno, y la articulación de redes multinivel como componentes esenciales del liderazgo local (Blanco y Gomá, 2003a). La importancia de esta propuesta es que la discusión de la articulación

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo se entiende por inversión pública solo la referida al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Fndr), y en particular la que financia proyecto de inversión en obras, generadores de mano de obra o empleo a nivel local.

<sup>2</sup> La discusión en torno a la gobernanza como concepto genérico es amplia. Algunos autores que se pueden citar al respecto son Mayntz (1993, 2001, 2002); Rhodes (1997b); Winograd (2002); Kolher-Koch, *et al.* (1998); Kooiman, (1993); Bovaird, (2002); Bulmer (1994); Comisión Europea (2001); Whittingham (2005). No obstante, en este estudio no se da esta discusión, sino que se produce específicamente a nivel de la gobernanza de proximidad.

<sup>3</sup> Esta idea teórica encuentra sus principales referentes en autores de la Universidad Autónoma de Barcelona, entre los que se puede destacar a Ricard Gomá, Quim Brugué, Joan Subirats, Ismael Blanco, Joan Font, entre otros.

de actores de la gobernanza la lleva al espacio local, recuperando el rol político que les corresponde jugar, tanto a los actores institucionales como a los actores territoriales, frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno altamente abierto y globalizado (Brugué, et. al., 2005; Font, 2001; Blanco y Gomá, 2002b).

Esta perspectiva enfatiza en que las dificultades del modelo de gobierno tradicional, para enfrentarse a esta nueva realidad y resolver los problemas del territorio, se pueden resumir en lo que los autores Blanco y Gomá (2003a y 2002b) denominan cuatro ejes dinámicos. Una dificultad de tipo cognitiva, la cual se refiere a la dispersión del conocimiento y la información, y la consecuencia de que ningún actor pueda llegar a poseer un monopolio absoluto de ella, lo cual justifica la participación de actores en las decisiones públicas para visibilizar problemáticas que, de otra forma, no tendrían notoriedad.

En segundo lugar, existen dificultades relacionadas con la autoridad, lo que significa asumir que las políticas públicas se desarrollan en un escenario donde el territorio, como realidad sociopolítica, no es un sujeto absolutamente subordinable a las órdenes dictadas por las elites centrales, sino que, muy por el contrario, mantienen cierta discrecionalidad que les permite influir en su orientación. Otra dificultad se relaciona con la probabilidad de que las intervenciones públicas provoquen ciertas externalidades. Esto se refiere a los efectos imprevistos sobre actores o niveles territoriales que no han sido previamente representados como sujetos y objetos del proceso de toma de decisiones. Por último, las dificultades se asocian con la complejidad de los valores, intereses y las preferencias individuales y colectivas que se encuentran en juego, la selección de las mejores alternativas ya no dependería de criterios de corte técnico y racionalista, sino también de un proceso eminentemente político, en donde los diversos actores tratan de imponer sus valores e intereses particulares que, a su vez, son variables e inestables.

Uno de los aspectos importantes que rescata este enfoque es la dimensión multinivel del gobierno local, lo cual significa que es necesario impulsar una gestión territorial en términos de deliberación e implicación de diversos niveles de gobierno, en función de hacer más pertinente las decisiones públicas. Esta idea intenta ir más allá de la concepción restringida de gobierno como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que valora los aspectos de proximidad, territorio, planificación multinivel y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional estatales de gobierno (Blanco y Gomá, 2003b).

En este contexto, y sumado a la idea de «politización» de los espacios locales, aparece la idea del gobierno de la «proximidad» configurado en «redes horizontales, verticales y participativas». Esta idea sugiere que el territorio es una realidad relacional y no solo física o administrativa, por lo cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional, que frecuentemente excluye

y no visibiliza a su territorio en la elaboración de políticas públicas. Estas redes locales presentan dos dimensiones: una configuración horizontal, con la presencia de múltiples actores políticos, sociales, privados y comunitarios, y una configuración multinivel, que articula espacios en los que confluyen, liderados por el nivel local, varios niveles territoriales/ subnacionales de gobierno.

Respecto a las redes horizontales, estas se caracterizan por superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia, sin necesidad de interactuar con otras esferas sociales para identificar y superar brechas o inequidades territoriales. Por ello, de acuerdo con la ampliación de las agendas locales, se produce la entrada de múltiples grupos y de nuevos conocimientos, y se fortalece la capacidad de incidencia de estos en la esfera de gobierno y en la elaboración de políticas públicas.

La configuración multinivel de las redes quiere decir que las redes locales se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales y niveles de gobierno. Esto refleja un nuevo escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales; se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas públicas sobre agendas temáticas amplias. En este caso, el polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar y dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno. La articulación de una red multinivel es una cuestión de carácter político, donde existe deliberación pública, negociación y aprendizaje, lo que va conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas (Blanco y Gomá, 2002a).

### **La dimensión participativa de la gobernanza**

Cuando se habla de redes participativas se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde se consensuan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. La idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno y tratar de gobernarla, no eliminarla; asumir, por tanto, la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político. La tarea de gobernar ya no solo será de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto de aprendizaje social, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad (Subirats, 2001).

De acuerdo con Blanco y Gomá (2003a), los elementos que definen a una red participativa es la ausencia de un centro jerárquico capaz de fijar los procesos de gobierno

de manera monopólica, ya que no se trata solamente de pluralismo y de más actores incorporados en el proceso decisonal, sino que se trata de dependencias mutuas entre los actores para resolver problemas, perseguir objetivos comunes y alcanzar ciertos resultados. Finalmente, se requiere de cierta institucionalización para garantizar con estabilidad y rutinización las interacciones de los actores.

En este contexto no valen ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado, los gobiernos locales deberían fortalecer sus capacidades para formar redes y a su vez liderarlas y fortalecer al resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Este escenario conlleva a la adopción de nuevas funciones por parte de los poderes públicos y la utilización de nuevos instrumentos. Por ejemplo, el concepto de autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba, sino que se refiere fundamentalmente a la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red. Se trata entonces de un doble desafío. Por un lado, el fortalecimiento democrático a través de la participación de diversos actores en el proceso decisonal y, por otro lado, crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella (Blanco y Gomá, 2003a).

### **Inversión pública y antecedentes generales de la Región de Los Ríos**

La Región de Los Ríos fue creada en el año 2007, luego de dividirse la Región de Los Lagos. Comprende las provincias de Valdivia y Ranco. Las comunas de Valdivia, Mariquina, Lanco, Los Lagos, Corral, Máfil, Panguipulli y Paillaco forman parte de la provincia de Valdivia. En tanto que las comunas de La Unión, Futrono, Río Bueno y Lago Ranco constituyen la provincia de Ranco. Las capitales provinciales son Valdivia y La Unión, respectivamente. Cuenta con una superficie de 18.429,5 km<sup>2</sup> y de 407.300 habitantes, aproximadamente, lo que equivale al 2,3 por ciento de la población nacional. Además, posee un componente relevante de ruralidad, la que alcanza a un 32 por ciento y un 18,8 por ciento de la población vive en situación de pobreza y cerca de un 22 por ciento reconoce ser mapuche.

La planificación regional, impulsada por el Gobierno Regional de la Región de Los Ríos, se sustenta en el diseño e implementación de una serie de instrumentos y políticas regionales, liderada por la Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2019. En cuanto a la planificación a nivel municipal, se destaca la capacidad de la casi totalidad de los municipios de la región de contar con sus planes de desarrollo comunal actualizados. También sobresale el nivel de profesionalización de los municipios de la región: en promedio, tienen un 31,7 por ciento de profesionalización, sobre el promedio nacional que alcanza al 30,3 por ciento. Tal como se aprecia en el cuadro 1, se pueden distinguir 3 grupos de municipalidades

(las que en el cuadro están distinguidas como G1, G2 y G3) de acuerdo a la cantidad de habitantes y a características similares en cuanto a tamaño burocrático municipal. En el primer grupo están los municipios grandes de la región: La Unión, Panguipulli y Río Bueno. El segundo grupo son los municipios medios, donde distinguimos a Los Lagos, Mariquina, Paillaco y Lanco. En el tercer grupo están los municipios pequeños como Futrono, Lago Ranco, Corral y Mafil. Valdivia, por poseer características de tamaño poco comparable con las demás y por ser capital regional, queda sola, para efectos de posterior análisis.

Cuadro 1

**Planes de desarrollo comunal vigentes y nivel de profesionalización  
en los municipios de la Región de Los Ríos, 2017**

COMUNAS / Grupos de comunas		Habitantes	Nivel de profes. personal municipal (%)*	Plan de Desarrollo Comunal (Vigente)
1	Valdivia	169.735	31,1	SÍ
2 (G1)	La Unión	43.484	27,1	SÍ
3 (G1)	Panguipulli	36.527	42,8	SÍ
4 (G1)	Río Bueno	31.372	23,8	SÍ
5 (G2)	Los Lagos	22.727	32,2	SÍ
6 (G2)	Mariquina	22.385	30,6	SÍ
7 (G2)	Paillaco	20.956	27,8	SÍ
8 (G2)	Lanco	17.777	28,8	SÍ
9 (G3)	Futrono	16.564	32,5	SÍ
10 (G3)	Lago Ranco	10.854	35,9	NO
11 (G3)	Mafil	7.095	-	-
12 (G3)	Corral	5.762	36,3	SÍ

\* Porcentaje de recursos humanos con calificación de profesionales en el municipio.  
Fuente: Sinim (Sistema Nacional de Indicadores Municipales), 2017.

**Evolución de la inversión pública en la región de Los Ríos**

En este apartado se trabajó con tres tipos de información para demostrar que la inversión pública ha crecido desde el año 2010 en la región. La primera se refiere a la información sobre *proyectos planificados*,<sup>4</sup> la segunda, a la *inversión pública ejecutada* en la región con

<sup>4</sup> Se entiende por proyectos planificados aquellas iniciativas de inversión que están en proceso de obtención de la recomendación satisfactoria por parte del ministerio de desarrollo social.

recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Fndr) y la tercera, a la distribución de este entre las comunas, desde el año 2010 al 2017.

Tal como se aprecia en el cuadro 2, el número de proyectos planificados postulados al Fndr muestra una alta variabilidad entre un periodo y otro; no se observa un aumento creciente y sostenido de número de proyectos planificados. Por ejemplo, los años 2011 y 2014, destacan con 172 y 170 iniciativas respectivamente; sin embargo, el año 2016 se registra el menor valor del periodo con 95 iniciativas. En la provincia de Valdivia se ha concentrado sobre el 60 por ciento de los proyectos y particularmente en la capital regional del mismo nombre; cifra que duplica el número de proyectos planificados para la provincia del Ranco. Le siguen, aunque con importante distancia, las comunas de La Unión, Río Bueno y Panguipulli. Destacan entre las comunas medias y pequeñas, Paillaco y Futrono con una importante planificación de proyectos. En el otro extremo, las comunas con mayor rezago en planificación corresponden a Máfil, Corral, Lago Ranco y Lanco.

Cuadro 2

**Número de proyectos planificados por año y por comuna en la Región de Los Ríos; período 2010-2016**

Comunas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
Valdivia	34	36	23	30	42	30	21	31
Panguipulli	6	21	15	10	22	10	7	13
La Unión	7	17	16	18	26	13	12	16
Río Bueno	13	15	12	9	13	10	9	12
Los Lagos	6	15	10	9	7	6	6	8
Mariquina	8	16	12	7	9	8	2	8
Paillaco	14	15	9	5	9	9	6	10
Lanco	4	5	6	6	9	11	5	7
Corral	6	6	2	3	9	10	5	6
Mafil	5	6	5	2	4	4	4	4
Futrono	7	12	8	6	11	9	9	9
Lago Ranco	5	8	5	4	9	3	9	6
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>172</b>	<b>1243</b>	<b>108</b>	<b>170</b>	<b>123</b>	<b>95</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información Propir (Chile Indica).

Por su parte, cuando estos proyectos se transforman en recursos planificados, la magnitud de la inversión planificada en la región se incrementa en los años 2011, 2014, 2015 y 2016, reflejando una tendencia al alza a través del tiempo, que en términos promedio es aproximadamente un 10 por ciento anual. Tal como se aprecia en el cuadro 3, la inversión regional planificada en recursos va desde MM\$67.562 en el año 2010 a MM\$110.931 en el 2016. A diferencia del número de iniciativas planificadas, las cifras de inversión indican que en el año 2016 la inversión planificada es la más alta del periodo con MM\$106.802, seguido por el 2011 con MM\$98.738.

Cuadro 3

**Inversión de proyectos Fndr planificados región de Los Ríos, periodo 2010-2016**

Provincias/ Comunas	Inversión Planificada, expresada en MM\$ año 2016								Porcentaje Distribución
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio	
<b>Prov. de Valdivia</b>	<b>26.260</b>	<b>55.249</b>	<b>45.759</b>	<b>41.556</b>	<b>59.182</b>	<b>66.802</b>	<b>64.129</b>	<b>51.277</b>	<b>59,7%</b>
Corral	3.902	4.107	131	1.152	2.249	4.629	5.211	3.054	3,5%
Lanco	1.101	1.495	1.128	1.664	1.964	2.720	3.360	1.919	2,2%
Los Lagos	2.383	3.708	3.537	2.857	3.420	1.537	1.958	2.771	3,4%
Máfil	343	151	1.941	335	1.042	3.346	3.921	1.583	1,8%
Mariquina	1.566	5.081	6.092	2.610	3.865	8.356	2.246	4.259	5,1%
Paillaco	4.296	4.265	3.193	1.713	3.110	3.536	3.106	3.317	4,0%
Panguipulli	297	13.889	5.396	4.724	8.540	6.275	7.635	6.680	7,5%
Valdivia	12.371	22.553	24.342	26.502	34.991	36.403	36.692	27.693	32,4%
<b>Prov. del Ranco</b>	<b>34.166</b>	<b>30.048</b>	<b>18.471</b>	<b>25.596</b>	<b>26.133</b>	<b>22.494</b>	<b>27.608</b>	<b>26.359</b>	<b>31,9%</b>
Futrono	12.697	12.350	5.450	6.904	6.945	5.831	9.824	8.572	10,3%
La Unión	2.721	4.987	4.626	11.952	13.568	11.227	12.065	8.735	10,2%
Lago Ranco	7.575	6.428	4.974	3.264	737	1.253	1.842	3.725	4,8%
Río Bueno	11.174	6.283	3.421	3.476	4.882	4.183	3.876	5.328	6,6%
<b>Sin comunas</b>	<b>7.137</b>	<b>13.441</b>	<b>6.708</b>	<b>3.677</b>	<b>3.161</b>	<b>1.995</b>	<b>15.065</b>	<b>7.312</b>	<b>8,4%</b>
<b>Total región</b>	<b>67.562</b>	<b>98.738</b>	<b>70.938</b>	<b>70.829</b>	<b>88.476</b>	<b>91.291</b>	<b>106.802</b>	<b>84.948</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos Propir Planificación (Chile Indica).

Por otro lado, cuando se observa la evolución global de la *inversión pública ejecutada* en la región de Los Ríos (indicador que refleja la inversión real que se logra concretar en la región), se aprecia una tendencia al alza, salvo algunas pequeñas variaciones anuales. Por ejemplo, en el cuadro 4 se aprecia que en el año 2010, de todo lo planificado, se logró ejecutar 23.376 millones y el año 2016 se alcanzó la mayor cifra del periodo con 51.577 millones de pesos siendo la inversión más alta del periodo. El descenso del año 2017 se explica por transferencias excepcionales, realizadas a servicios como Servicio de Vivienda

y Urbanismo y Dirección de Vialidad, que hicieron disminuir la cifra final, ya que aparecen como recursos gastados por aquellos servicios y no por el gobierno regional de la región de Los Ríos.

Cuadro 4

**Evolución de la inversión pública ejecutada Fndr en la Región de Los Ríos, periodo 2010-2017**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
23.376.461	32.627.646	39.129.752	42.631.433	38.882.136	43.860.753	51.577.494	47.184.392

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Programación de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional de Los Ríos.

Cuadro 5

**Inversión pública Fndr ejecutada por comuna y año**

Comuna	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Valdivia	179.299.863	2.153.460.403	240.072.087	1.660.001.370	1.651.329.838	1.017.842.932	3.446.485.636	1.154.541.389	11.503.033.518
Panguipulli	77.426.640	1.236.458.451	1.934.945.338	3.441.184.580	3.736.205.447	617.303.286	1.904.652.687	2.004.197.757	14.952.374.186
La Unión	801.457.935	381.757.777	1.408.353.078	984.325.328	2.185.005.777	4.046.853.972	2.731.829.736	2.287.263.019	14.826.946.622
Río Bueno	309.211.982	1.069.110.026	3.388.792.855	1.760.135.254	2.177.259.839	382.103.985	2.141.811.718	2.986.889.953	14.215.315.612
Los Lagos	115.336.744	2.235.317.841	1.766.229.631	1.107.073.083	468.238.137	387.773.082	1.267.526.700	107.008.299	7.454.503.517
Paillaco	514.320.871	1.770.993.223	896.594.120	296.273.430	1.651.948.930	1.599.742.718	870.022.438	3.621.354.147	11.221.249.877
Lanco	1.654.008.545	716.896.815	342.168.897	711.257.672	706.291.604	309.974.371	196.983.052	1.013.070.129	5.650.651.085
Mariquina	284.210.542	1.197.439.110	2.824.741.286	1.797.491.153	1.931.875.359	2.078.050.611	953.433.196	1.893.137.985	12.960.379.242
Corral	347.313.527	2.343.039.244	336.520.232	373.002.737	491.049.788	2.535.189.008	1.611.615.368	7.452.645	8.045.182.549
Máfil	526.002.875	58.225.459	83.691.452	300.749.771	280.079.819	1.666.731.547	1.963.514.287	572.480.195	5.451.475.405
Lago Ranco	1.506.669.776	1.623.382.264	215.130.500	502.372.855	682.110.197	464.613.499	577.168.000	1.734.123.613	7.305.570.704
Futrono	3.182.169.012	1.940.733.430	2.562.278.769	1.394.216.626	699.043.891	1.283.876.208	1.125.715.152	2.044.309.699	14.232.342.787
<b>Total</b>	<b>9.497.428.312</b>	<b>16.726.814.043</b>	<b>15.999.518.245</b>	<b>14.328.083.859</b>	<b>16.660.438.626</b>	<b>16.390.055.219</b>	<b>18.790.757.970</b>	<b>19.425.828.830</b>	<b>127.818.925.104</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de programación de la División de Análisis y Control de Gestión, del Gobierno Regional de la Región de los Ríos.

En cuanto a la inversión por comuna, en el cuadro 5 se puede apreciar variaciones sustantivas entre ellas y entre un año y otro en una misma comuna. Es decir, no hay una tendencia al alza de manera homogénea, creciente y sostenida en todas las comunas,

existiendo algunas donde la variación en todo el periodo es permanente, como en Lanco, Lago Ranco, Los Lagos, Máfil, en contraposición a otras, donde la tendencia al alza es positiva y tiende a afianzarse en los últimos 3 años; por ejemplo Paillaco, Futrono, Panguipulli, Río Bueno. La pregunta que cabe aquí es ¿Por qué el comportamiento es disímil, a pesar de que han existido medidas desde el gobierno regional de la región de Los Ríos, tendientes a promover la equidad territorial en la distribución de los recursos Fndr? En el siguiente apartado se describen las medidas que han sido impulsadas con el objetivo de promover la equidad de la inversión pública a nivel territorial.

### **Medidas impulsadas para reducir disparidades en la región de los Ríos**

A continuación, se describen las principales medidas que se han impulsado desde la creación de la región de Los Ríos, con el claro objetivo de impactar positivamente la distribución de la inversión pública entre las comunas que la conforman. Estas medidas son las siguientes: deslocalización intrarregional y criterios de equidad; participación ciudadana en la inversión pública; redes horizontales de autoridades locales; planificación y articulación multinivel.

#### **Deslocalización intrarregional y criterios de equidad territorial en la distribución de recursos Fndr**

Con la creación de la Región de Los Ríos, esta naciente región debía funcionar como un modelo para el resto de las regiones del país, incorporando innovaciones y mejorando los vicios del centralismo chileno y del centralismo intrarregional, vivido con la capital regional de la ex región de Los Lagos, Puerto Montt. En dicha condición, los recursos eran muy escasos y se concentraban principalmente en Valdivia, invisibilizando totalmente los problemas de las demás comunas. La dificultad estuvo en que aquel mandato de ser región se dio en el mismo contexto y diseño institucional centralizado del resto de las regiones, por lo que no hubo transferencias ni competencias especiales que promovieran aquello.

Sin embargo, el empuje de la sociedad civil hizo que la naciente región partiera con algunas señales de descentralización y equidad territorial. Por ejemplo, las direcciones regionales de la Corporación Nacional Forestal (Conaf), Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) no se instalaron en la capital regional (Valdivia) como tradicionalmente sucede en el resto del país y se deslocalizaron a las ciudades de Río Bueno y La Unión. Posteriormente, el año 2015, se deslocalizó una oficina de la Secretaría Regional Ministerial de Minería a la comuna de Mariquina, se abrió una Oficina provincial de Turismo en la comuna de Panguipulli y una oficina de la Corporación de Desarrollo Productivo en la comuna de La Unión.

Este proceso de deslocalización, se fortaleció con la implementación de una política para incorporar criterios de equidad territorial, en la distribución de la partida presupuestaria del Fondo Regional de Iniciativas Locales (Fril), provenientes del Fndr. A través de esta partida presupuestaria, el año 2010 se concretó un primer esfuerzo por asignar «un piso mínimo» de recursos regionales a cada uno de los municipios que componen la región de Los Ríos. La particularidad de los proyectos Fril es que son proyectos que no deben superar los 150.000 dólares y que no pasan por el sistema nacional de inversiones; es decir, son proyectos de rápida ejecución y no requieren de la evaluación del Ministerio de Desarrollo Social para su ejecución (este ministerio entrega una certificación a cada proyecto que busca financiamiento público). Esto es un factor clave, ya que de alguna manera reduce el impacto técnico en aquellos municipios que cuentan con escaso recurso humano para levantar proyectos de mayor complejidad y mayor inversión pública, y que necesariamente requieren de personal calificado para su debida formulación.

Posteriormente, en el año 2015, se tomó un acuerdo político entre el ejecutivo regional (representado por el intendente regional) y los consejeros regionales (Cores, órgano colegiado electos popularmente y representantes de cada una de las provincias de la región de Los Ríos). El acuerdo consistió en que se debía avanzar gradualmente en garantizar un «mínimo de recursos», no tan solo del Fril, sino que se proponía avanzar hacia proyectos Fndr para cada municipio. De tal forma de evitar que se produzcan disparidades demasiado notorias entre comunas en materia de inversión pública regional. Esta situación, develó una externalidad negativa, ya que hizo ver que algunos municipios tenían dificultades para concretar una cartera de proyectos, aunque fuese mínima, porque muchos de ellos no contaban con iniciativas de inversión (en esa situación se encontraban, al menos, los municipios de Lago Ranco, Los Lagos, Máfil, Lanco, Corral y Mariquina).

Por esta razón, el Gobierno Regional se hizo cargo de la dificultad que tenían algunos municipios por no tener suficiente personal técnico y profesional calificado para formular iniciativas de inversión. Fue así que se destinaron recursos, que se transfirieron a la Corporación de Desarrollo Productivo del Gobierno Regional, para contratar 5 profesionales a fin de apoyar la formulación de las iniciativas de inversión más estratégicas y urgentes en los municipios con déficit en recurso humano calificado. Esto efectivamente permitió que se concretaran algunas iniciativas estratégicas para comunas, como, por ejemplo, infraestructura para la feria gastronómica de Antilhue, diseño para edificio consistorial de Lanco, diseño para estadio municipal de Lanco, perfil de proyecto para terminal de buses de Lago Ranco, entre otros proyectos. Sin embargo, esta iniciativa no es permanente y está sujeta a la disponibilidad presupuestaria del gobierno regional o de la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (Subdere).

### **Participación ciudadana con criterios de equidad territorial**

El año 2014 se impulsó, desde el Gobierno Regional de los Ríos, la iniciativa de participación ciudadana en la decisión de recursos regionales denominada *presupuesto participativo regional*, también conocida como *Fril participativo*. Es una iniciativa que no surge a raíz de una política pública nacional de participación ciudadana, sino que lo hace como una iniciativa exclusivamente de origen regional. La iniciativa perseguía vincular directamente la participación ciudadana con la asignación de recursos regionales, pero evitando que una parte de la inversión pública se concentre en los sectores urbanos que acumulan la mayor cantidad de la población regional; con eso se aseguraba que todas las comunas de la región recibirían una cantidad de recursos de manera equitativa, pero que sería decidida por sus dirigentes sociales. Fue así como se incorporó la comunidad organizada en la distribución de los recursos asociados a una parte del Fndr.

El Fril tradicional se creó por ley nacional el año 2008, para que se financiacen proyectos presentados por las municipalidades de cada región, con una inversión máxima por proyecto de hasta 2.000 unidades tributarias mensuales (92 millones de pesos aproximadamente, casi 140 mil dólares). Como se dijo anteriormente, los proyectos que financia este fondo no requieren de evaluación técnica sectorial por parte del Ministerio de Desarrollo Social y otra de sus características es que son proyectos de rápida ejecución, altamente clientelares y que tienden a concentrarse en ciudades donde está la mayor cantidad de electores.

El nuevo reglamento del Fril participativo consideró los elementos centrales del antiguo reglamento, pero la innovación incorporada fue que el 30 por ciento del total de recursos serían decididos por la comunidad organizada. Con el objetivo de garantizar equidad territorial en la asignación, se aplicó una fórmula mediante la cual se asignaban los recursos a cada municipio, considerando ocho variables dispuestas como mecanismos compensatorios en torno a las condiciones de vulnerabilidad de las respectivas unidades territoriales. Las variables consideradas fueron: base común, participación en el fondo común municipal, índice de ruralidad, población de pueblos originarios, aislamiento comunal, número de habitantes, distancia de la capital comunal a la regional, eficacia del gasto Fril en el año anterior.

El Fril participativo debutó en el proceso de presentación de iniciativas del año 2014 para ser ejecutadas el año 2015 y el año 2016 tuvo su segunda versión. En los dos años de ejecución se aprobaron más de 3.319 millones de pesos chilenos (5 millones de dólares aproximadamente). Con ello se financiaron 79 proyectos distribuidos en las 12 municipalidades. El costo promedio de cada proyecto aprobado en el Fril participativo fue de 42 millones de pesos (equivalente a 63 mil dólares). Una de las principales dificultades detectadas en la implementación de esta medida fue que nuevamente muchos municipios presentaron debilidades técnicas y administrativas para la presentación y ejecución de los

proyectos, sobre todo en las comunas de Mariquina y Los Lagos. Asimismo, hubo situación en donde algunas comunas no respetaron el espíritu de la medida y lograron imponer criterios de corte más clientelar que participativos.

### **Redes horizontales de autoridades locales**

La asociación de municipalidades de la región de Los Ríos, ha sido un importante catalizador y canalizador de medidas en pro de la equidad territorial en la inversión pública regional. Jugó un importante rol en la creación de la región el año 2007: fue el articulador de autoridades de distintas corrientes políticas que empujaban por el objetivo de ser región para recibir mayor inversión pública y hoy sigue siendo protagonista en la articulación territorial. Ese capital político aún se mantiene y ha sido determinante para avanzar en las medidas de equidad territorial que se han impulsado. Por ejemplo, la creación del Fril participativo con equidad territorial, fue apoyada por los municipios de la región, valorando que se asegure un mínimo de recursos Fril y que además sean decididos por la comunidad organizada. También, desde esta instancia, se planteó la necesidad de que se garantice un mínimo de recursos Fndr para cada uno de los municipios y la necesidad de disponer de recursos para contratar recurso humano calificado que apoye la formulación de proyectos estratégicos, especialmente en aquellos municipios con mayor debilidad técnica. En concreto, desde el gobierno regional se ha promovido y promocionado un rol activo de las autoridades locales, para apoyar iniciativas de equidad territorial, usando distintas estrategias, lo que ha servido para lograr el objetivo de acrecentar la inversión pública en sus territorios, llegando por cierto a territorios apartados de la región.

Fue la propia asociación de municipalidades la que en el año 2015 reconoció que uno de los principales problemas que impedía hacer más efectiva la política de equidad territorial, impulsada desde el gobierno regional, era el déficit de recurso humano calificado que existía en algunas municipalidades. Por ello, promovió que se materializara la contratación de profesionales que fuesen en apoyo de aquellos municipios que se encontraban más rezagados en materia de inversión pública, consiguiendo recursos desde la Subdere para concretar dicha iniciativa.

### **Articulación y planificación multinivel del territorio**

De manera sostenida en los 10 primeros años de gestión en el gobierno de la región de los Ríos, se ha ido incorporando la planificación territorial como un instrumento rector de la inversión regional. La región cuenta con su estrategia regional de desarrollo desde el año 2009 y cada uno de los municipios tiene su plan de desarrollo comunal. Con base en esta realidad, se ha ido articulando a los distintos niveles de gobierno en los sectores más relevantes para la región, para concretar instrumentos de gestión multinivel en áreas

como las del Ministerio de Salud y las de Obras Públicas. En estos dos ministerios, la región cuenta con planes a largo plazo y con convenios de programación con el gobierno regional.

En este instrumento de planificación multinivel se elaboraron las prioridades en conjunto con municipios y autoridades regionales. Por ejemplo, ha sido una práctica permanente que, en cada sesión de Consejo Regional realizado en una comuna distinta a la capital regional, cada alcalde muestre su plan de desarrollo y, en función de ello, las prioridades de su territorio sean incorporadas en esta articulación multinivel. Asimismo, los ministerios, en especial el de Obras Públicas (ministerio que más recursos aporta en inversión pública), construye su planificación y prioridad de caminos básicos o intermedios con participación de alcaldes y concejales. Sumado a lo anterior, existe un convenio de programación entre el gobierno regional y el Ministerio de Salud, para que en el plazo de 10 años se invierta una gran cantidad de recursos en concretar proyectos de hospitales, postas rurales, centros de salud familiar, servicios de alta resolución, equipamiento, entre otros. Todas esas iniciativas fueron definidas entre municipalidades y ministerios en la región.

Cada vez es más común que en los instrumentos de planificación regional, local y sectorial se considere a los sectores rurales y a los sectores más apartados para garantizar equidad territorial. Muestra concreta de aquello fue lo que sucedió en la región a partir del año 2015, fecha en la que se comenzó a implementar la política nacional de zonas rezagadas, instrumento que agregó un componente adicional en la planificación territorial en la región, ya que obligó a que este nuevo instrumento de planificación se articulase con el gobierno regional y con los distintos servicios públicos relacionados con las prioridades que hizo la comunidad, en aquellos territorios más periféricos y distanciados de los centros urbanos más importantes de la región. De esta forma, se puede afirmar que ha existido un énfasis en la equidad territorial a través de la definición de los principales instrumentos de planificación territorial (local, regional y sectorial) y la coordinación de los niveles de gobierno para definir prioridades de inversión. Con la llegada de la política nacional de zonas rezagadas, se ha dado un paso relevante en cuanto a coordinar servicios en función de las prioridades de los sectores más postergados de la región.

### **Análisis sobre la disparidad en la distribución de la inversión pública: el capital humano importa**

A pesar de los esfuerzos políticos desplegados desde el origen de la región para promover los criterios de equidad territorial en la distribución de recursos, ¿por qué persiste la disparidad en la distribución de los recursos públicos del Fndr entre municipalidades?

De los resultados de las medidas se desprende un factor común, el cual se relaciona con el recurso humano presente en las municipalidades. Pero no se refiere a una baja

profesionalización del personal, dado que ese indicador en la región está por sobre la media nacional. Se refiere básicamente a la *escasa permanencia y poca experiencia* en gestión de los profesionales que se desempeñan en las áreas relacionadas con la formulación de proyectos en ciertas municipalidades. Ello explica en algunos casos las deficiencias en la formulación de proyectos de inversión y la discontinuidad en liderar procesos técnicos de gestión territorial de mediano y largo plazo. Los municipios, independientemente de su tamaño, que no tienen capacidad económica para retener profesionales son los más afectados por esta situación.

Veamos, cada una de las 12 municipalidades de la región posee una capacidad totalmente heterogénea en cuanto a personal técnico y profesional que les pueda permitir contar con un número de proyectos disponibles para optar a financiamiento regional o sectorial. En este aspecto, son dos las problemáticas que enfrentan los municipios. Por un lado, la cantidad de profesionales disponibles, pero por otro lado y aún más determinante, se refiere a la calidad y permanencia de aquellos profesionales para cumplir con la labor «técnica» que implica formular y postular proyectos al sistema nacional de inversiones, especialmente cumplir con lo exigido por el Ministerio de Desarrollo Social.

En lo referente a la cantidad de profesionales disponibles por municipio, se puede constatar que, por ejemplo, el municipio de Valdivia cuenta con 230 funcionarios de planta y el de Corral solo cuenta con 16 funcionarios. Del total de funcionarios de planta, la municipalidad de Valdivia cuenta con 70 profesionales y la municipalidad de Corral solo con 7 profesionales.

En cuanto al nivel de profesionalización de sus funcionarios municipales, los indicadores no son tan dispares entre municipalidades. La media regional entre las municipalidades es de 31 por ciento y la distancia entre el municipio con más índice de profesionalización, Panguipulli (42 por ciento) y el que tiene menos, Río Bueno (23 por ciento) no es tan extrema como en el caso de la distancia entre cantidad de profesionales de planta. Por su parte, la municipalidad de Río Bueno con ese porcentaje de profesionalización equipara y, en algunos años, ha superado a la municipalidad de Panguipulli en inversión planificada e inversión ejecutada. La explicación en este caso está dada porque los profesionales de la Secretaría de Planificación Comunal de Río Bueno llevan más de 6 años trabajando en la municipalidad y se hace evidente el liderazgo y seguimiento que han hecho de determinados proyectos.

Por su parte, si revisamos la inversión pública planificada y ejecutada, se puede constatar que hay brechas importantes en materia de inversión, observando municipios pequeños con pocos profesionales, pero con alta inversión Fndr como Futrono o Paillaco, o municipios grandes como Río Bueno con una inversión similar a la que tiene la capital

regional Valdivia. Al analizar y realizar una relación (no estadística) con el nivel de profesionalización de los municipios, nos encontramos con que no es la variable explicativa, tampoco la cantidad de profesionales lo explica, como sí lo hace la permanencia de esos profesionales en esos cargos y la experiencia acumulada en dicha función. Básicamente los factores que han sido determinantes para explicar la disparidad entre municipalidades son aspectos cualitativos, como la escasa experiencia de los profesionales en el ámbito municipal, especialmente aquellos que desempeñan funciones estratégicas (como la formulación de proyectos de inversión) y la escasa permanencia de estos profesionales en los municipios. Al realizar un cálculo de la permanencia de los directores de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac)<sup>5</sup> en cada municipio en el periodo 2010-2016, se pudo establecer que en promedio no es superior a los 2,5 años. Incluso, existen casos extremos donde el cargo no existía y era desempeñado por un profesional de otra unidad municipal, como sucedía en Lago Ranco o Corral, o en otros casos, por la falta de recursos económicos para contratar un profesional a cargo, como en la comuna Máfil (y que cuando lo tuvo a partir de 2014 se elevó la inversión pública de manera ostensible). En los casos como Paillaco, Río Bueno o La Unión, donde ha existido mayor estabilidad y continuidad en el liderazgo ejercido en el área de formulación de proyectos, se observa una inversión pública importante en relación a municipios de tamaño similar en la misma región, comparado por ejemplo con comunas como Los Lagos o Lanco, donde la inestabilidad en el cargo ha sido determinante para explicar la baja inversión pública.

Por otra parte, la experiencia de los profesionales que se desempeñan en el área de formulación de proyectos, pareciera ser un aspecto relevante para explicar la disparidad en materia de inversión o adjudicación de proyectos con recursos fiscales. Profesionales con dedicación al ámbito municipal, con experiencia previa en el sector público, comprometidos con el territorio y que han desarrollado una carrera en el plano local se transforman en factores determinantes para una gestión municipal efectiva en la adjudicación de proyectos y que pueda mostrar resultados en materia de inversión. Un ejemplo de aquello es lo que se observa en los municipios de Río Bueno, Paillaco y Máfil, de signos políticos opuestos, el primero UDI (derecha en Chile), Paillaco PS (centro izquierda) y finalmente Mafil PPD (centro izquierda). En estos municipios se puede apreciar un perfil de profesionales con amplia trayectoria en el ámbito municipal y que comparten el hecho de que son profesionales de la propia comuna donde trabajan. Para estos casos, los municipios han hecho esfuerzos importantes para retenerlos con rentas superiores a la media municipal.

<sup>5</sup> La Secretaría de Planificación Comunal es la unidad administrativa encargada de formular los proyectos de inversión en cada municipio. Caso como el de Valdivia, Futrono, Lanco, Corral, Lago Ranco en el periodo 2012-2016 presentaron rotación de sus directores. Por su parte Río Bueno y Paillaco, entre otros, representan casos donde se observa una mayor estabilidad en los equipos de la secretaría de planificación.

En el otro extremo, se encuentran aquellos municipios donde se observó en el periodo profesionales con poca experiencia (en muchos casos era su primer trabajo) y donde en un mismo lapso de gobierno local hubo mucha rotación, lo que finalmente terminó afectando a la inversión pública; es el caso de los municipios de Lago Ranco, Lanco y Mariquina. A este grupo de municipios se puede sumar el de Los Lagos, donde uno de los proyectos más emblemáticos de la comuna para avanzar en acceso y equidad en educación pública era la «Escuela Francia». Dicho proyecto, en 2016, completó 6 años en el sistema nacional de inversiones, en específico en el Ministerio de Desarrollo Social a la espera de observaciones y estudios complementarios solicitados al municipio para la obtención del RS (recomendación satisfactoria), para así poder concretar su ejecución. Acá estamos en presencia de un caso, en donde existiendo los recursos por parte del ministerio de educación para financiar dicho proyecto, en casi 6 años no se pudo concretar debido a que el municipio presentaba falencias y deficiencias notorias en capacidad técnica para responder a las observaciones solicitadas por el organismo evaluador. Para el caso de Lago Ranco, el cargo de Secretario de Planificación no existía y los esfuerzos se concentraban en concretar solo dos proyectos de inversión, por lo tanto, el profesional que tenía lo destinaban a trabajar en los proyectos de alcantarillado para un sector rural y el nuevo edificio consistorial, ambos proyectos de una complejidad importante que notoriamente requerían de más profesionales para lograr su concreción. En ese periodo solo con fondos regionales se logró avanzar en el primero de los proyectos.

Finalmente, y sumado a lo anterior, un aspecto que afecta la retención y rotación de funcionarios que ocupan cargos de carácter estratégico en el municipio, son los bajos sueldos de estos profesionales. Como ya se ha demostrado, el cargo de director (a) de la Secretaría de Planificación Comunal y los profesionales que la componen son de vital importancia para tener una alta inversión pública e ir superando brechas y desigualdades al interior de las comunas. Por lo tanto, la excesiva rotación, la poca experiencia y conocimiento del sistema de inversión pública, sumado a no contar con equipos de trabajo suficientes (equipos de acuerdo al tamaño del municipio), terminan siendo variables determinantes para impedir avanzar a un ritmo sostenido en el ámbito de la inversión pública en las comunas. El sueldo promedio en la región de Los Ríos, de un profesional de esta naturaleza y que se desempeña en una municipalidad es de 800.000 pesos chilenos (1.400 dólares aprox.). El perfil profesional que se desempeña en esos cargos es de Ingeniero Civil, Constructor Civil, Arquitecto, Administrador Público, Ingeniero Comercial, entre otros. Esos profesionales en el mercado laboral, ya sea en el sector privado o en servicios públicos distintos a las municipalidades, perciben una remuneración mensual promedio de 1.200.000 pesos (cerca de 2.000 dólares). Por lo tanto, los esfuerzos que deben hacer los municipios

para contratar y luego retener personal calificado para desempeñarse en esos cargos son altos; cuando eso no sucede, se provocan brechas con otras municipalidades que marcan la diferencia a la hora de explicar la inversión pública en casos de municipios que comparten mismas realidades.

### **Conclusiones y propuestas de mejora para reducir la inequidad en la distribución de los recursos públicos**

A partir de la experiencia analizada de la región de Los Ríos, se pueden deducir algunas ideas relevantes para formular algunas propuestas de política pública, orientadas a mejorar la gestión municipal y la inversión pública con una mayor equidad territorial. La principal problemática que se vislumbra es que, a pesar de los esfuerzos por incorporar un modelo de gobernanza territorial para reducir las disparidades territoriales, persisten algunas dificultades en la distribución de los recursos regionales. La principal causante parece ser el capital humano que se desvuelve en áreas estratégicas de las municipalidades. Como se demuestra en el caso de la Región de Los Ríos, la carencia de capital humano calificado en municipios, entre otros factores, impiden responder a los incentivos que generan las innovaciones en equidad territorial, sobre estos elementos se presentan algunas propuestas de mejora en la gestión regional.

#### **Política regional de equidad territorial**

Lo que hoy existe en la región de Los Ríos es un acuerdo político implícito de consejeros regionales y el ejecutivo regional (representado por el intendente regional), respecto a que se otorgue una valoración importante a la equidad territorial en la distribución de recursos del Fndr y del Fril. No obstante, eso no garantiza que ese acuerdo político perdure o que surja otro que lo deseche. Igual fragilidad se observa en la vigencia que pueda tener la «política nacional de zonas rezagadas» en la provincia del Ranco. La fragilidad de estas iniciativas ante cambios políticos la hace inestable ante las comunidades locales. Por ello se plantea que exista una «*política regional de equidad territorial y de distribución de la inversión pública*», que pueda institucionalizar los criterios de asignación de los recursos, tal como sucede hasta ahora, pero que le entregue a este proceso un grado de estabilidad institucional. Temas como garantizar un piso mínimo de recursos para cada comuna, vincular a la ciudadanía organizada en este proceso, construir un índice de equidad territorial para asignar recursos adicionales, son ideas que pueden llegar a configurar una política regional sustantiva que sirva de orientación para la inversión pública. Sin embargo, y dado que en Los Ríos ya se ha avanzado de cierta manera en esta política, también se han evidenciado dificultades estructurales.

### Garantías mínimas de capital humano avanzado

El capital humano, entendido como los profesionales que se desempeñan en el ámbito municipal, especialmente en cargos estratégicos como la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac), son determinantes para concretar las innovaciones en materia de equidad territorial, propuestas en este caso desde el gobierno regional. Si los municipios no cuentan con proyectos bien formulados y que cumplan los requisitos establecidos por el sistema nacional de inversiones y el Ministerio de Desarrollo Social, no pueden obtener los recursos destinados para ello. En la región de Los Ríos, esta falencia es notoria entre municipios, especialmente por la excesiva rotación de profesionales en estos cargos. En 2015 se hicieron esfuerzos desde el gobierno regional y se contrataron 5 profesionales para que, a través de la Corporación de Desarrollo Productivo, apoyaran a aquellos municipios que contaban con una baja inversión de fondos regionales y estaban más rezagados en formulación de proyectos. No obstante, estos recursos no son permanentes. De esta manera, la propuesta es que a través de algún mecanismo que asegure perdurabilidad, como, por ejemplo, a través de la Ley de Presupuesto, se faculte a los gobiernos regionales para que destinen una parte del presupuesto regional para contratar profesionales, que vayan en ayuda de los municipios que cuenten mayores carencias de gestión e indicadores de desigualdad territorial. Asimismo, debiera avanzarse a apoyar desde el nivel central de gobierno (por ejemplo, desde la Subdere) con una política clara de contratación de profesionales a nivel municipal, con incentivos explícitos para incorporarse a municipios donde más se observan desigualdad en materia de inversión territorial, pero garantizando un mínimo de tiempo de trabajo en el municipio, a lo menos 4 años. El ciclo de la inversión pública requiere que los profesionales se desempeñen con periodos relativamente largos en el municipio, para que dejen una cartera de proyectos considerable para su aprobación y ejecución.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis** (2004). «Gobernabilidad/Gobernanza» en Documento de Trabajo preparado para el cursos de doctorado de Flasco México, promoción 2003-2006.
- Aguilar, Luis** (2005). «Gobernanza y Justicia» en Documento de Trabajo, Flasco/México 2005. Consultado en la página web <http://www.focal.ca/pdf/agUILar.pdf>
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2002a). «Proximidad y Participación: marco Conceptual y Presentación de Experiencias» en Ismael Blanco y Ricard Gomá, *coor., Gobiernos Locales y redes Participativas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2002b). «Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias Españolas y Brasileñas», en Biblioteca Virtual TOP.
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2003a). «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad» en Revista *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 5-42.
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2003b). «Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones», en Revista *Reforma y Democracia* n° 26, Clad, Caracas.

- Bovaird, T. et al.**, eds. (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Publishers.
- Brugué, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats** (2005). «Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes», en *Revista del Clad Reforma y Democracia* (32).
- Bulmer, S.** (1994). The Governance of the European Union: a New Institutional Approach, in *Journal of Public Policy*, 13.
- Comisión Europea** (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Font, Joan** (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Kooiman, J.**, dir. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- Mayntz, R.** (1993). «Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm» en J. Kooiman, dir., *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- Mayntz, R.** (2001). «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna» en *Reforma y Democracia*, octubre, n° 21, Caracas.
- Mayntz, R.** (2002). «Los Estados nacionales y la gobernanza global» en *Reforma y Democracia*, n° 24, Clad, Caracas.
- Prats, Joan** (2001). «Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico» en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 10, pp. 103-148.
- Prats, Joan** (2005). «Modos de gobernanza en las sociedades globales» en Agustí Cerrillo, *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid, Editado por Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Rhodes, R.** (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press.
- Whittingham, M.** (2005). «Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza» en *Reforma y Democracia* n° 33. Clad, Caracas.
- Subirats, Joan** (2001). «Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: promesas y amenazas» en Joan Font, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Winograd, L.** (2002). «La gobernanza en la Era de la Información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo?» en *Reforma y Democracia*, febrero, n° 22, Clad, Caracas.