

Capítulo 3

Coordinación de la política de infraestructura en diferentes niveles de gobierno

Este capítulo evalúa la gobernanza multi-nivel para inversiones en infraestructura en Chile e identifica recomendaciones y buenas prácticas basadas en la Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno (OCDE, 2015b). Al igual que muchos otros países de la OCDE, Chile necesita fortalecer los instrumentos de coordinación entre el nivel central y los gobiernos subnacionales para invertir de manera más eficiente en sus territorios. Una mejor conexión y coherencia entre la planificación y la definición del presupuesto de los proyectos de infraestructura, podría mejorar la eficacia de las inversiones en infraestructura; esto es pasar de un presupuesto por proyectos a un presupuesto por programas de inversión. Un enfoque más integrado de inversiones basado en programas permite convertir la planeación estratégica en una priorización efectiva de inversión. Por último, se necesita una mayor cooperación horizontal entre jurisdicciones para invertir en la escala pertinente.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Coordinación de la política de infraestructura en diferentes niveles de gobierno

Chile se encuentra en las primeras etapas de un cambio de paradigma en la gobernanza de las inversiones en infraestructura, otorgándole un nuevo rol a las regiones. Este es un importante punto de inflexión dado que Chile tiene el marco de inversión pública más centralizado de la OCDE, con un 88% de inversiones decidido a nivel central - en comparación con un promedio de 41% en la OCDE (OCDE, 2016b). Este cambio requiere del fortalecimiento de los instrumentos adecuados para permitir una coordinación efectiva entre los niveles de gobierno, especialmente en el contexto de las reformas de descentralización destinadas a transferir más competencias y recursos a los gobiernos subnacionales.

La diversidad y especificidad de las características geográficas de Chile hacen que sea especialmente importante para el país pensar las inversiones en infraestructura desde una perspectiva territorial. Políticas basadas en el territorio permitirían a Chile abordar las disparidades territoriales y desarrollar proyectos de infraestructura que puedan mejorar la conectividad, el acceso a los servicios y la comunicación, maximizando el potencial de las zonas urbanas y rurales. La estructura de gobernanza es fundamental para la implementación efectiva de políticas basadas en las especificidades territoriales (OCDE, 2016a).

Inversiones en infraestructura que mejoren la conectividad entre las zonas rurales y urbanas, la promoción de ciudades intermedias, la reducción de disparidades territoriales y el aumento de productividad en las regiones menos desarrolladas, podrían ayudar a Chile a superar la trampa de ingresos medios. Un análisis reciente de la OCDE muestra que, en todas las economías de la OCDE, el efecto de un estímulo del orden del 0.5% del PIB en inversión pública tiene efectos significativos el primer año, traduciéndose, por ejemplo, en un crecimiento del PIB del 0,6% en los Estados Unidos, y un 0,5% en la zona euro (OCDE, 2016c). En el contexto macro - económico actual (particularmente precios bajos del cobre), el proceso de convergencia de Chile depende en gran medida de su capacidad para invertir de forma inteligente e impulsar la competitividad en todo su territorio.

El impacto de la inversión en infraestructura depende de cómo se gestiona. Aunque el financiamiento de inversiones en infraestructuras es relevante, la gobernanza pública de dichas inversiones es igualmente importante. Evidencia de la OCDE, ha demostrado que se pueden alcanzar beneficios sustanciales con una mejor administración de la inversión pública a través de su "ciclo de vida" y entre niveles de gobierno, y que la calidad de la gobernanza pública se correlaciona con los resultados de inversión pública y el crecimiento, tanto a nivel nacional como subnacional (OCDE, 2013c).

Heterogeneidad geográfica e importantes disparidades territoriales

Las características territoriales y la actividad económica varían ampliamente en todo el país

Chile presenta características territoriales especiales que han dado lugar a una concentración de actividades económicas y patrones de asentamiento en algunas áreas específicas a lo largo del país. Chile mide más de 4.300 kilómetros a lo largo y cerca de 180 km a lo ancho, lo que explica la gran heterogeneidad en todo su territorio. Cuenta con una amplia gama de tipos de suelo y condiciones climáticas y ambientales, que van desde desiertos en el norte hasta lagos, fiordos y glaciares en el sur. Las características geográficas y topológicas del país han dado lugar a una concentración de

actividades económicas y patrones de asentamiento en algunas áreas, lo que representa un desafío importante para la infraestructura en términos de conectividad, acceso a servicios y comunicación. La geografía única de Chile genera desafíos relativos al desarrollo y administración de la conectividad en todo el país y a la provisión de bienes y servicios, especialmente en áreas remotas. Según el índice de concentración demográfica, la concentración geográfica en Chile (61), es casi el doble del promedio de la OCDE (32) y sólo es superada por Islandia (62). Casi la mitad de la población chilena vive en la región Metropolitana, y casi el 60% en región Metropolitana y Biobío. Del mismo modo, la actividad económica está altamente concentrada; Chile presenta el nivel más alto de concentración geográfica del PIB (52), de los países OCDE (OCDE, 2013a). Con centros urbanos importantes y zonas rurales extensas, las estructuras de gobernanza que permiten mejorar los vínculos entre esas áreas, son una de las claves para maximizar los potenciales territoriales para el desarrollo.

La economía chilena depende de algunos sectores que se concentran principalmente en ciertas regiones. La actividad económica en Chile varía fuertemente en todo el país. La minería, uno de los motores de la economía chilena, se concentra en el norte del país. Más al sur, la Región Metropolitana representa casi el 45% (Banco Central de Chile, 2015), del PIB nacional y se especializa en actividades financieras y empresariales y en servicios como el transporte y las telecomunicaciones. El centro-sur se dedica a actividades agrícolas, mientras que el sur se especializa en la pesca, contribuyendo mucho menos que la región central al crecimiento nacional. Esta heterogeneidad requiere estrategias diferenciadas de inversión en infraestructura, adaptadas al lugar al que van a servir las inversiones, con el fin de aumentar la productividad y promover la inclusión.

Chile necesita diversificar sus actividades económicas para impulsar el crecimiento y la productividad. La actividad económica de Chile tiene el potencial de ser mucho más diversificada de lo que es en la actualidad. En los últimos años se ha manifestado la vulnerabilidad de Chile debido a su fuerte dependencia de la exportación de productos primarios (Ahmad y Zanola, 2015), lo que puede limitar su potencial de crecimiento en el largo plazo. Con la desaceleración de la economía, el debate en torno a su dependencia de los recursos primarios se ha convertido en una prioridad. La diversificación de la base productiva de Chile es crucial para añadir valor a los sectores existentes y movilizar recursos regionales en lugar de depender de estrategias de desarrollo definidas desde el nivel central. Para evitar la trampa de ingresos medios, Chile necesita desarrollar una perspectiva de mediano plazo con nuevos centros económicos en todo el país que permitirán un mejor equilibrio de las actividades económicas y alcanzar un potencial considerable de mayor producción nacional (Ahmad y Viscarra, 2016). Para que esto suceda, es necesario desarrollar habilidades superiores y actividades innovadoras que puedan aumentar la productividad en diferentes territorios (OCDE, 2009b).

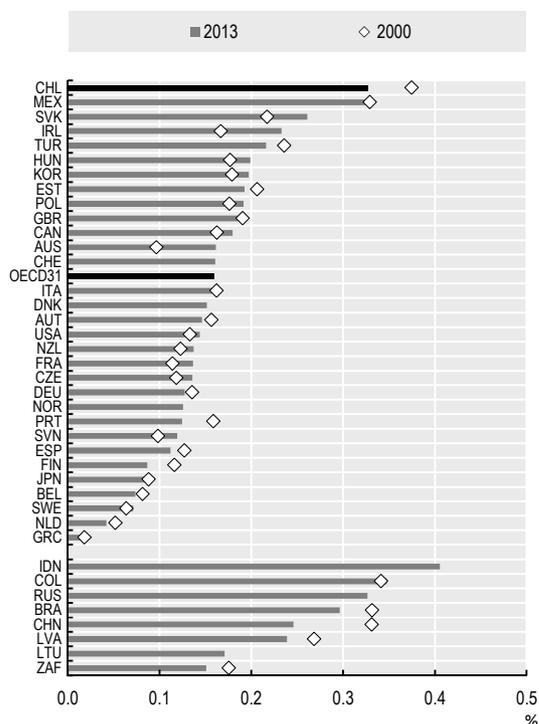
Rendimiento desigual y disparidades territoriales

Las zonas urbanas son los motores económicos de la economía chilena. Santiago, Valparaíso y Concepción representan la mayor parte del crecimiento nacional. Santiago fue el responsable del 48,14% del PIB nacional en el 2013, mientras que Valparaíso y Concepción, las otras dos Áreas Urbanas Funcionales (FUAs en sus siglas en inglés) más importantes de Chile, representaron el 5,01% y el 3,25% del PIB respectivamente. El resto del sistema urbano muestra un rendimiento económico más modesto (OCDE,

2013a). La concentración de actividades en las zonas urbanas, sobre todo en las ciudades portuarias y Santiago, han dado lugar a desigualdades regionales y fuertes consecuencias en términos de congestión y contaminación. Los centros urbanos también atraen migrantes de las regiones menos desarrolladas, provocando una concentración en las municipalidades periféricas con peores instalaciones (Ahmad y Zanola, 2015). Santiago atrae una parte considerable de las actividades empresariales y la demanda laboral, principalmente debido a los beneficios de la aglomeración. La gente quiere vivir donde están concentradas las empresas, y por ende las oportunidades de trabajo (OCDE, 2009b).

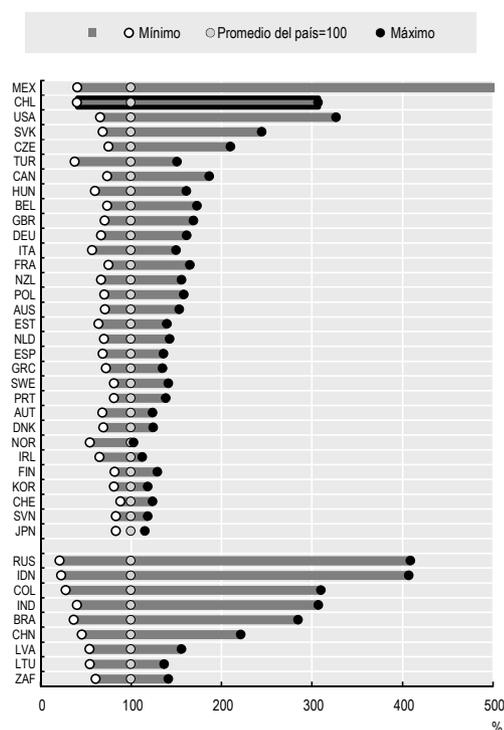
La concentración de actividades económicas ha traído consigo importantes disparidades en el rendimiento de los territorios. La heterogeneidad en el desempeño regional es un hecho generalizado entre los países de la OCDE (OCDE, 2009b), tanto entre regiones similares en diferentes países (por ejemplo, urbanas, intermedias y rurales) como entre las regiones dentro de un mismo país; sin embargo, esta heterogeneidad es mucho mayor en Chile. A pesar de que la desigualdad en el PIB per cápita entre regiones chilenas ha disminuido durante la última década, el índice Gini en todas las regiones TL3 (correspondiente a las provincias de Chile) sigue siendo el más alto entre los países de la OCDE (Gráficos 3.1 y 3.2). En Chile, mientras que algunas regiones son al menos tres veces más ricas que el promedio nacional, otras tienen valores del PIB per cápita menores a la mitad del promedio nacional. La desigualdad no resulta sólo del alto rendimiento de algunas regiones (región Metropolitana, Antofagasta y Tarapacá), sino que también se acentúa por un bajo rendimiento en varias otras regiones. El PIB per cápita en La Araucanía, Aysén, Biobío, Coquimbo, Los Lagos, El Maule y Valparaíso es inferior al 75% de la media nacional (OCDE, 2016a). Esto sugiere que el rendimiento económico no ha beneficiado a las regiones de la misma manera; algunas regiones del país podrían movilizarse mejor en el proceso general de desarrollo.

Gráfico 3.1. Índice Gini de desigualdad del PIB per cápita entre regiones TL3, 2000 y 2013



Fuente: OECD (2016e), *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Gráfico 3.2. Variaciones regionales en el PIB per cápita (como % del promedio nacional), 2013 (TL2)



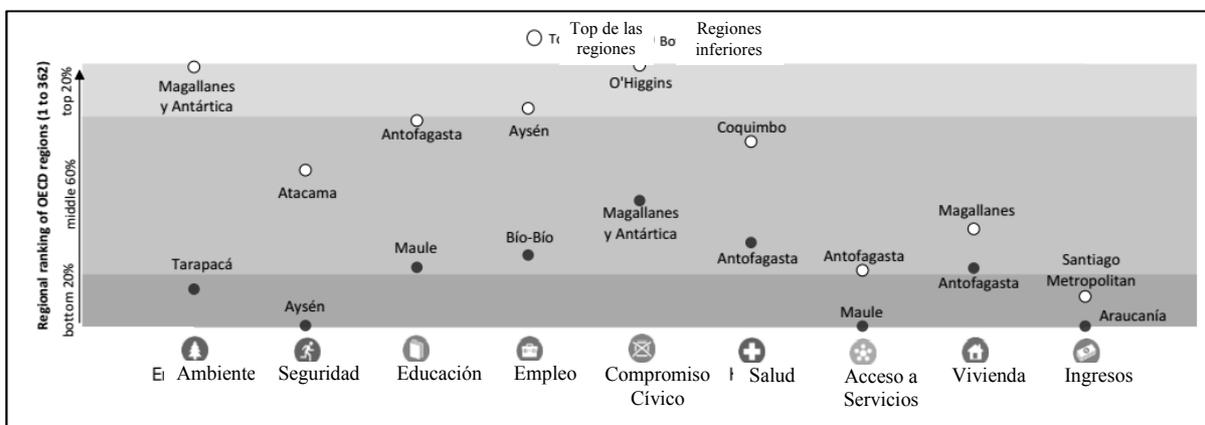
Fuente: OECD (2016e), *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

En términos de una medición del bienestar regional más amplia que el crecimiento económico, la desigualdad entre regiones sigue siendo importante en Chile (Gráfico 3.3). El Índice Regional de Bienestar de la OCDE revela que Chile tiene las mayores disparidades regionales entre los países de la OCDE, cuando se trata del medio ambiente; la región de Magallanes y de la Antártica Chilena está clasificada entre el top 5% de las regiones de la OCDE, mientras que Tarapacá está entre el 20% inferior. Antofagasta es la mejor entre las regiones de Chile en educación y acceso a servicios, pero es la peor en salud y vivienda (OCDE, 2014c). Las disparidades de bienestar sugieren que la estrategia de desarrollo del país no se ha ejecutado de manera eficaz en todo el territorio.

Las disparidades interregionales en infraestructura son significativas, con desafíos específicos relacionados con el acceso a los servicios básicos y las comunicaciones, especialmente en las regiones remotas y periféricas. La cobertura y la calidad de la infraestructura vial son desiguales en Chile. No se trata sólo de que Chile está por detrás de otros países de la OCDE, en cuanto a la calidad de las superficies viales y estándares de seguridad, sino que también existen disparidades tanto entre las macrozonas chilenas como dentro de estas zonas, según se evidencia en las grandes diferencias en la pavimentación de carreteras y las tasas de accidentes de tráfico. Las diferencias son aún más evidentes en áreas de ciudades grandes como Santiago, donde

los barrios más pobres no sólo se encuentran más lejos de los lugares de trabajo y los servicios que los barrios más ricos, si no que también presentan infraestructuras de menor calidad, como la falta de calles urbanas peatonales (véase el Capítulo 4). En términos de comunicación, el porcentaje de hogares con acceso a Internet de banda ancha no sólo representa un desafío importante para las regiones extremas, sino que también es un problema para los territorios más desarrollados. Mientras que cerca del 50% de hogares en la región Metropolitana y las regiones mineras de Arica, Parinacota y Antofagasta tienen acceso a Internet (una cifra cercana a la de algunos países de la OCDE como Hungría, Italia y España), sólo un 16% de hogares en Maule y Araucanía (dos de las regiones intensivas en agricultura) tiene acceso. Las características geográficas significan que especialmente las zonas rurales y remotas son las más afectadas por la conectividad y por lo tanto permanecen parcialmente desconectadas y en ocasiones aisladas de las zonas urbanas.

Gráfico 3.3. Rendimiento relativo de las regiones chilenas por dimensión de bienestar



Fuente: OECD (n.d.) Regional Well-being database, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/CHI.pdf>.

Hacia una estrategia de inversión territorial

Las inversiones en infraestructura son cruciales para la mejora del rendimiento económico en todas las regiones de Chile. La elección de infraestructura, independientemente de su tamaño, debería estar vinculada a una estrategia de desarrollo basada en la evaluación de las oportunidades potenciales y de los obstáculos para el crecimiento de cada localidad, tal como lo reconoce la *Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles de gobierno* (Recuadros 3.1 y 3.2). La inversión en infraestructura puede facilitar el desarrollo y ayudar a disminuir las desventajas regionales; sin embargo, se debe complementar con medidas paralelas, tales como mejoras en la innovación y educación para que una región, especialmente una que está en retraso, pueda sacar el máximo provecho de las oportunidades que crea una mejor infraestructura. La heterogeneidad de Chile exige estrategias diferenciadas de inversión adaptadas a las necesidades locales y a las ventajas competitivas regionales.

Las grandes desigualdades requieren una discusión sobre el tipo de país, ciudades, regiones y localidades que Chile desea desarrollar (véase el Capítulo 2). Esto tiene dos consecuencias directas: (1) la necesidad de generar vínculos entre los diferentes sectores; y (2) la necesidad de desarrollar un enfoque basado en las especificidades territoriales para planificar las inversiones en infraestructura y el

desarrollo regional, según se ha documentado en estudios anteriores de la OCDE (OCDE, 2009a; OCDE, 2013a; OCDE, 2014b). Las políticas basadas en el territorio permitirán que Chile tome en cuenta las diferentes necesidades territoriales y adopte un mix de inversión que responda de manera diferente a los desafíos en las áreas metropolitanas y las regiones remotas rezagadas, y que promuevan vínculos urbano-rurales a la vez de impulsar las ciudades intermedias.

Recuadro 3.1. Infraestructura y productividad territorial

La inversión en infraestructura es la columna vertebral de la productividad, facilitando la prestación efectiva de servicios públicos en una gran variedad de áreas que afectan la vida de las personas. La infraestructura de alta calidad es clave tanto para incrementar los niveles de productividad como para mejorar la inclusión social. La infraestructura puede ayudar a reducir las disparidades territoriales acortando la brecha existente que separa a los territorios urbanos y rurales.

Varios estudios econométricos de la OCDE, el FMI y el Banco Mundial muestran que el gasto de inversión tiene un efecto multiplicador importante. Un análisis reciente de la OCDE muestra que el impacto durante el primer año de un estímulo de inversión pública de un 0,5% del PIB en las economías de la OCDE es significativo y se traduce por ejemplo en un 0,6% de aumento del PIB en los Estados Unidos, y un 0,5% en la zona euro (OCDE, 2016c).

El impacto de la inversión en infraestructura depende de cómo se gestiona. Mientras que el financiamiento de inversiones en infraestructuras es relevante, la gobernanza pública de dichas inversiones es igualmente importante. La evidencia de la OCDE ha demostrado que se pueden alcanzar beneficios sustanciales con una mejor gestión de la inversión pública a lo largo de su "ciclo de vida" y en todos los niveles de gobierno; y que la calidad de la gobernanza pública se correlaciona con la inversión pública y los resultados de crecimiento, tanto a nivel nacional como subnacional (OCDE, 2015b). Un cálculo estima que se ahorraría 1 billón de dólares al año a nivel mundial con una mejor gobernanza de la inversión en infraestructura pública (McKinsey, 2013).

Las inversiones en infraestructura tienen una dimensión espacial importante. Las necesidades de infraestructura difieren entre regiones en función de su densidad, estructura económica y la distancia de la frontera de productividad. Existe una fuerte heterogeneidad en el rendimiento regional entre los países de la OCDE, tanto entre regiones del mismo tipo (por ejemplo, urbanas, intermedias y rurales) como entre regiones dentro de un mismo país (OCDE, 2014a). Las diferencias en los niveles de productividad entre regiones varían enormemente, y muchas veces esas diferencias son mucho mayores que aquellas entre distintos países (OCDE, 2016a).

La heterogeneidad requiere de estrategias de inversión diferenciadas para adaptar la inversión a las necesidades locales y a las ventajas competitivas de las regiones. El mix de inversiones variará inevitablemente entre regiones urbanas, rurales o mixtas para reflejar las especificidades y los activos de los diferentes territorios. Los gobiernos deberían diseñar e implementar estrategias de inversión en infraestructura adaptadas al territorio con el fin de aumentar la productividad y al mismo tiempo promover la inclusión y la igualdad de acceso.

Las inversiones en infraestructura física son importantes para el desempeño regional, particularmente cuando se coordina con otros sectores. La infraestructura por sí sola tiene poco impacto en el crecimiento regional a menos que las regiones estén dotadas de niveles adecuados de capital humano e innovación (OCDE, 2015b). Cuando se la lleva a cabo de manera aislada, puede dar resultados deficientes y parecería estar sujeta a rendimientos decrecientes.

Las inversiones adaptadas a las especificidades territoriales son exigentes desde el punto de vista de la gobernabilidad, ya que la coordinación entre los distintos sectores o jurisdicciones para lograr complementariedad o invertir en la escala pertinente, no ocurren espontáneamente. Deben ser gestionadas con mecanismos eficaces de gobernanza, tanto vertical como horizontalmente. Ya sea por responsabilidades y competencias compartidas o acuerdos de financiamiento conjunto, la inversión pública típicamente implica diferentes niveles de gobierno en algún punto del proceso de inversión, lo que hace que la gobernanza de la misma sea particularmente compleja.

Recuadro 3.1. Infraestructura y productividad territorial (cont.)

La inversión pública efectiva requiere una coordinación considerable entre los niveles de gobierno para superar las brechas de información, política o financiamiento. Una coordinación efectiva entre los niveles de gobierno ayuda a identificar las oportunidades de inversión y los cuellos de botella para gestionar de forma adecuada responsabilidades conjuntas, minimizar posibles inversiones con objetivos opuestos, asegurar los recursos adecuados y la capacidad suficiente para realizar inversiones, resolver conflictos y crear confianza (OCDE, 2015b). Los instrumentos de gobernanza que ayudan a la coordinación incluyen, por ejemplo, incentivos financieros para apoyar los mecanismos de cooperación y cofinanciamiento, estrategias de inversión conjunta, condicionamientos, plataformas de diálogo, o instrumentos específicos como los acuerdos contractuales.

Fuentes: McKinsey (2013), *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*, www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity; OECD (2016a), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>; OECD (2016c), *Stronger Growth Remains Elusive: Urgent Policy Response is needed*, *Interim Economic Outlook* <http://pac-files.oecd.org/acrobatebook/1215071e.pdf>; OECD (2015b), *Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>; OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>

Chile ha logrado importantes avances en la definición de una estrategia de inversión en infraestructura que considere las especificidades territoriales. El Ministerio de Obras Públicas ha seguido las recomendaciones anteriores de la OCDE para emprender, en un proceso *desde y para* los territorios, en el diseño de su Plan Chile 30/30. El Plan es innovador en varias dimensiones, ya que considera un proceso consultivo con los actores locales para validar iniciativas estratégicas de infraestructura que corresponden a un conjunto de proyectos, y al mismo tiempo expresa un compromiso de desplegar una visión a largo plazo para el desarrollo de las macrozonas. Este último factor es particularmente relevante, ya que la planeación por macrozonas de las inversiones en infraestructura reconoce la heterogeneidad territorial en todo el país y al mismo tiempo impregna la planeación con una dimensión territorial que va más allá de los límites administrativos regionales. La recientemente aprobada Ley de Aportes al Espacio Público que contempla una mejora de la administración y gestión de los espacios urbanos, refleja también cómo Chile ha ido integrando una visión territorial en las inversiones. Si bien esta ley no cambia los mecanismos de gobernanza para los espacios urbanos ni tampoco acentúa la descentralización administrativa o financiera, ésta reconoce que las inversiones en infraestructura tienen impactos que van más allá del trabajo físico puro, en el sentido que cambian la dinámica del territorio. La ley establece que cuando se ejecutan nuevos proyectos urbanos, éstos contribuyen a la construcción de parques, espacios públicos y la infraestructura de transporte necesaria para servir al crecimiento urbano.

Para tener éxito en el diseño e implementación de una estrategia de infraestructura basada en el territorio, **Chile debe prestar especial atención a cómo se manejan y gestionan las inversiones.** Para que el país avance hacia un enfoque territorial, es necesario fortalecer algunos acuerdos existentes de gobernanza multinivel para aumentar la comunicación y la colaboración tanto entre el gobierno nacional, las regiones y las municipalidades, como entre los diferentes sectores y jurisdicciones, con el fin de lograr la complementariedad o asegurar que las inversiones estén hechas a escala relevante (Recuadro 3.2). Los indicadores de Gobernanza Multinivel desarrollados recientemente por la OCDE, basados en la Recomendación Sobre Inversión Pública Efectiva en Todos

los Niveles del Gobierno muestran que Chile está por debajo del promedio de la OCDE en una serie de dimensiones, incluyendo la existencia de una planeación coherente (véase también el Capítulo 2) y de diálogos regulares sobre la política de desarrollo regional y las prioridades de inversión entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. Incluso cuando un país tiene instrumentos de coordinación vertical o instrumentos de monitoreo y arreglos de cofinanciamiento mejores que el promedio, esto no garantiza su efectividad (Gráfico 3.4). Como se verá más adelante, Chile necesita seguir desarrollando estas herramientas para adaptarlas a los nuevos retos del país.

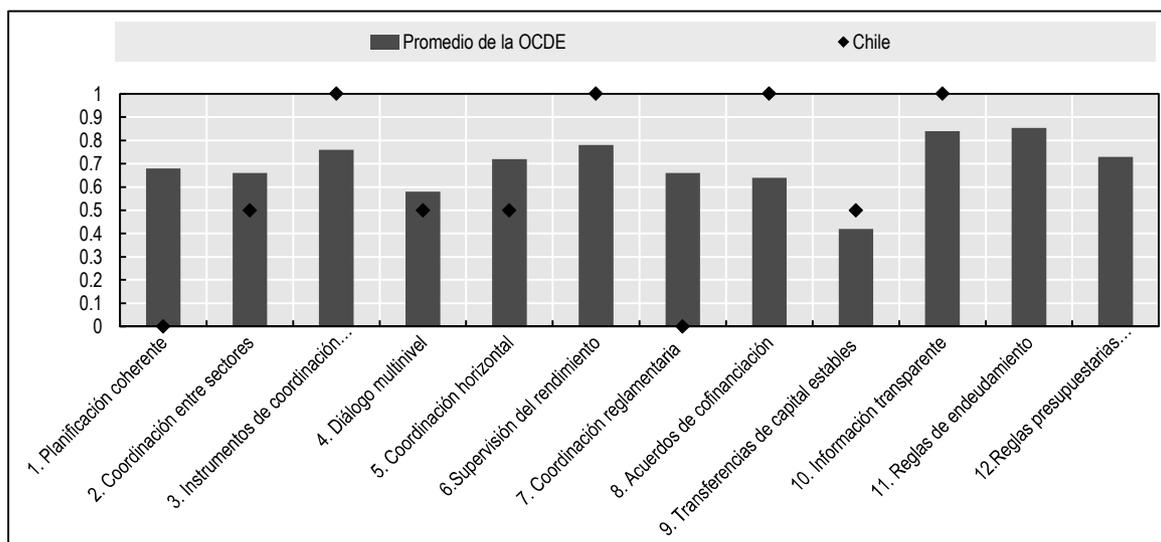
Recuadro 3.2. La inversión pública efectiva entre niveles de gobierno

La Recomendación de la OCDE (sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno) adoptada en el 2014, provee recomendaciones para enfrentar los desafíos asociados a los obstáculos sistemáticos que enfrentan los países, regiones y ciudades a la hora de manejar la inversión pública, en particular los desafíos en la coordinación vertical y horizontal en todos los sectores, y los cuellos de botella en las capacidades subnacionales. Se destacan tres desafíos sistemáticos para el manejo de la inversión pública entre los niveles de gobierno que limitan la eficiencia y eficacia:

1. **Desafíos de coordinación:** la coordinación entre sectores, entre jurisdicciones y entre niveles de gobierno es necesaria pero difícil en la práctica. Por otra parte, la constelación de actores que participan en la inversión pública es extensa y sus intereses son difíciles de alinear.
2. **Desafíos de capacidad subnacional:** cuando las capacidades para diseñar e implementar estrategias de inversión son débiles, las políticas pueden no lograr sus objetivos. La evidencia sugiere que los resultados de inversión pública y crecimiento están correlacionados con la calidad de la gobernanza, sobre todo en el nivel subnacional.
3. **Desafíos en las condiciones marco:** Las buenas prácticas en la elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria son una parte integral de las inversiones exitosas, pero no son siempre consistentes en todos los niveles de gobierno. El propósito de estos Principios es ayudar a los gobiernos a evaluar las fortalezas y debilidades de su capacidad de inversión pública en todos los niveles de gobierno y establecer prioridades de mejora.

Fuente: OECD (2015b), Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government – Implementation Toolkit, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>.

Gráfico 3.4. Indicadores de Gobernanza Multinivel en Chile y la OCDE



Fuente: OECD (unpublished), *Regional Outlook Survey 2016*

Chile: un país altamente centralizado

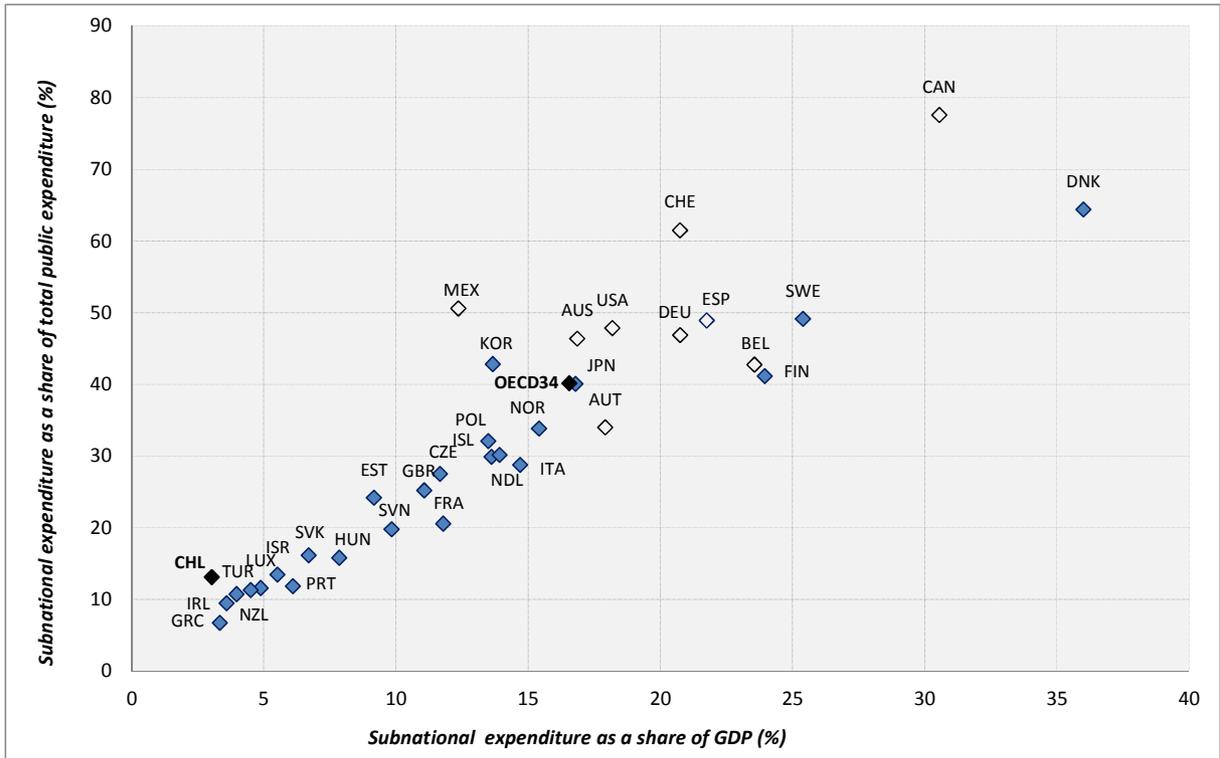
Chile es el país más centralizado fiscalmente en la OCDE

Chile es un país altamente centralizado en términos fiscales en comparación con otros países de la OCDE. Los gobiernos subnacionales enfrentan restricciones en su capacidad de recaudar sus propios ingresos, tienen un espacio limitado para gastos, y toman significativamente menos decisiones de inversión en las municipalidades y las regiones en comparación con el promedio de la OCDE. La autonomía fiscal limitada de los gobiernos subnacionales contrasta fuertemente con la estructura productiva heterogénea del país. Las diversas características territoriales exigen una gestión más autónoma de los ingresos, gastos e inversiones en diferentes regiones y municipalidades, ya que sus necesidades varían notablemente en todo el país. Las inversiones impulsadas centralmente sólo pueden responder parcialmente a las necesidades locales.

Los gobiernos subnacionales en Chile tienen una capacidad reducida para generar ingresos y responsabilidades limitadas de gasto, las que son sustancialmente más bajas que en otros países unitarios de la OCDE. En el 2013, los ingresos propios subnacionales representaron el 3,2% del PIB en Chile, frente al 16% en promedio en los países de la OCDE. Mientras que los impuestos constituyen una proporción mayor al promedio de los ingresos municipales en Chile (véase la Gráfico 3.5), las municipalidades ejercen autoridad limitada sobre estos ingresos. Las municipalidades tuvieron discreción total sobre las tasas de sólo el 17% de ingresos por impuestos en el 2011. El impuesto sobre el patrimonio, que constituyó aproximadamente el 43% de los ingresos fiscales locales en el 2011, está fuertemente controlado por el gobierno central, el cual establece la base, la tasa, la frecuencia de los ajustes y las excepciones (OCDE, 2013a). El desarrollo de la recaudación de ingresos subnacionales es importante no sólo para financiar inversiones, sino también para reforzar el financiamiento de operaciones a largo plazo y el mantenimiento y para permitir una

plena participación en acuerdos de cofinanciamiento (OCDE, 2015a). Los gobiernos subnacionales también tienen responsabilidades limitadas de gasto¹, que representan el 3% del PIB en Chile frente al 13,3% en promedio en los países unitarios de la OCDE. La autonomía del gasto está limitada por las restricciones en sus fuentes de ingresos, y la mayor parte se destina a gastos de educación y salud.

Gráfico 3.5. Gastos de Gobiernos Subnacionales como un % del PIB y de los gastos públicos en el 2014

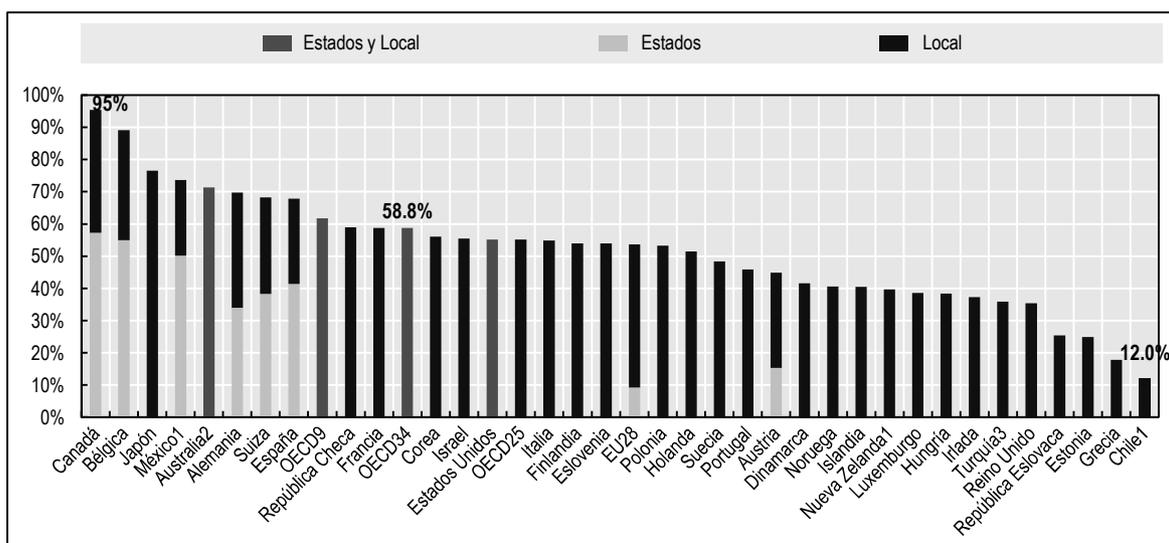


Notas: Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. La OCDE hace uso de estos datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén del Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: OCDE (2016b) *Subnational governments in OECD countries: key data*, <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

Los gobiernos subnacionales desempeñan un papel secundario en la inversión pública en Chile, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE. Al mirar las inversiones subnacionales, Chile se clasifica como el país más centralizado: los gobiernos subnacionales son responsables de sólo el 12% del total de inversiones públicas, mientras que, en la OCDE, éstos son responsables de casi el 60% (Gráfico 3.6). Al ampliar el espectro de países y considerar 101 países en el mundo, Chile también se encuentra dentro de los más centralizados. Los gobiernos subnacionales representaron casi el 40% de la inversión pública en el mundo en el 2013 (OCDE/CGLU, 2016), y Chile está entre los países unitarios con los niveles más bajos de inversión subnacional, al mismo nivel de Costa Rica y Jordania (Gráfico 3.7).

Gráfico 3.6. Participación en la inversión pública de los gobiernos subnacionales



Notas: 1. Cifras del 2013. 2. Cifras del 2012. 3. Cifras del 2011. Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. La OCDE hace uso de estos datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén del Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuentes: Authors' elaboration based on OECD (2016b) *Subnational governments in OECD countries: key data*, <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf> and OECD (2016f), "Subnational government structure and finance", OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>.

Aunque algún progreso ha existido en la descentralización de responsabilidades de planeación a nivel regional, es crucial definir claramente los roles de los diferentes actores involucrados en las inversiones en infraestructura y las interacciones entre ellos. Una clara definición, o redefinición, de las competencias y responsabilidades tiene que estar acompañada de una reforma al sistema de asignación de recursos.

Recuadro 3.3. Estructura administrativa de los gobiernos regionales

Chile es un estado unitario con dos niveles de gobierno subnacional. El primer nivel lo constituyen 15 regiones y el segundo 346 comunas. Entre ambos niveles existen 54 provincias con fines administrativos y responsabilidades muy limitadas.

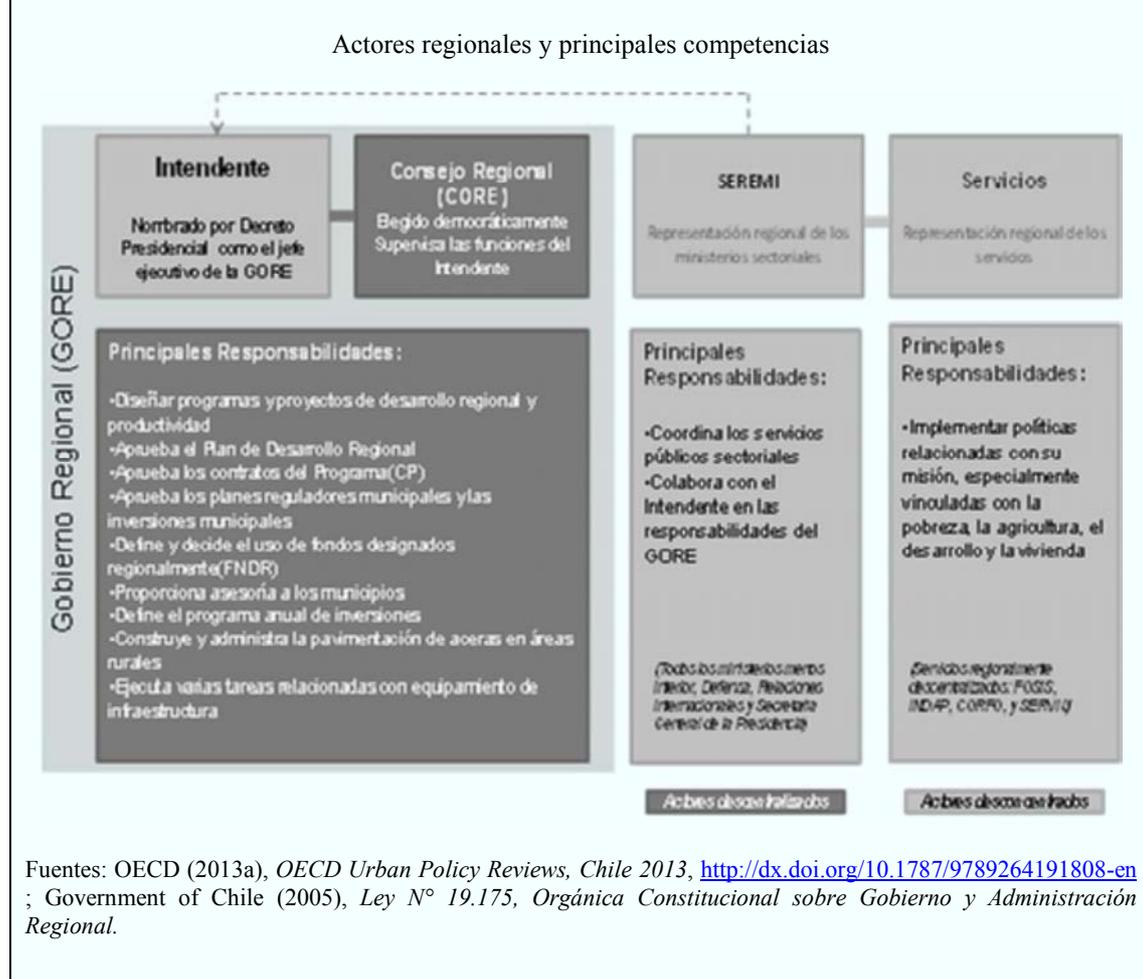
Los gobiernos regionales (*GORE*) son unidades descentralizadas y desconcentradas del estado central. Las regiones son lideradas por el *Intendente*, un representante del Presidente a nivel regional, que supervisa las iniciativas de desarrollo y la coordinación de las políticas sectoriales en la región. El Consejo Regional (*CORE*), cuyos miembros han sido elegidos democráticamente por períodos de cuatro años desde el 2014, trabaja con y supervisa al *Intendente*. El GORE es responsable de la administración pública regional y desde el 2009 también ha sido responsable de la planeación regional.

El CORE es el principal actor descentralizado de la región y juega un papel central en la planeación de proyectos de infraestructura. Estos órganos aprueban el presupuesto regional y una variedad de instrumentos de planeación con implicaciones para el desarrollo de infraestructura: las estrategias de desarrollo regional, los planes reguladores municipales, los planes regionales de desarrollo urbano, los Convenios de Programación (CP) y la distribución de la principal fuente de inversión regional - el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). (Ver más abajo).

La implementación de políticas sectoriales es responsabilidad de los representantes de los Ministerios Nacionales en la región (Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI) y sus servicios, quienes trabajan directamente con el *Intendente*. Los Ministerios con competencias subnacionales y con responsabilidades en términos de infraestructura son el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Educación, Medio Ambiente, Hacienda, Salud y Desarrollo Social. Ellos se encargan de implementar políticas nacionales dentro de su jurisdicción, en respuesta a los ministerios competentes y coordinando iniciativas con el *Intendente*. Dependiendo de la voluntad política, la coordinación entre las SEREMIAS en las regiones puede ser productiva o bien inexistente, ya que no se ha establecido ningún marco permanente e institucionalizado de colaboración.

La SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es responsable de desarrollar planes regionales intermunicipales y metropolitanos, así como supervisar el desarrollo de los planes municipales de uso del suelo (OCDE 2013a: 144). El Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) es el encargado en cada región de la construcción y el mantenimiento de carreteras urbanas, y ha jugado un papel importante en el proyecto de transporte Transantiago (OCDE, 2013a).

Recuadro 3.3. Estructura administrativa de los gobiernos regionales (cont.)



El cuadro de las **relaciones y la rendición de cuentas entre los diferentes actores regionales son confusos**. El mandato coexistente del Intendente, quien es a la vez el representante del estado y la cabeza del GORE, genera un problema de lealtades divididas (hacia el centro y hacia la región), que puede dificultar el diseño de agendas de infraestructura que consideren de manera efectiva las especificidades territoriales (OCDE, 2009a). Como el jefe del gobierno regional, el Intendente tiene que trabajar para desarrollar el territorio de una región desde el nivel local, y como el representante del Presidente de la República tiene que ejecutar las políticas y directrices nacionales. En la mayoría de las regiones, como consecuencia de la cultura centralizada del país, su rol como representante del nivel central toma una mayor relevancia. La alta rotación de Intendentes en la gran mayoría de las regiones también dificulta la comunicación y la coordinación que el Intendente puede tener con los servidores públicos regionales. La reforma propuesta de una elección democrática directa del Intendente podría resolver parcialmente este dilema. Como funcionario electo, el Intendente o futuro Gobernador Regional respondería directamente a los intereses de la región, junto con el Consejo elegido, que actúa como contrapeso al futuro Delegado Presidencial (quien sigue representando al Presidente en la región). Para que estos funcionarios lleven a cabo esta

función de manera apropiada, el gobierno central deberá otorgarles competencias y recursos adicionales; de lo contrario, la autonomía regional se verá limitada.

La relación entre el GORE y las SEREMIAS también es poco clara. La función de las SEREMIAS es trabajar directamente con el Intendente e implementar iniciativas sectoriales alineadas con las prioridades del Intendente, pero responden directamente al ministerio respectivo. Aunque en teoría las prioridades de todas las partes deben estar alineadas, ya que las SEREMIAS son responsables ante sus ministerios y los ministerios ante el Presidente, y el Intendente está implementando el programa del Presidente a nivel regional, las SEREMIAS en la práctica tienden a alinear las prioridades con su ministerio con un enfoque limitado de las políticas regionales generales. Dicha alineación es de esperarse, no sólo porque las SEREMIAS son ramas de los ministerios competentes y no son departamentos directos del GORE, quien es responsable de ejecutar las prioridades regionales, sino también porque los funcionarios públicos de las SEREMI y sus ministros competentes tienden a durar más que el mandato promedio de un Intendente. Esto significa que seguir las prioridades ministeriales brinda mayor estabilidad y estructura para sus acciones y programas (OCDE, 2013a). Al mismo tiempo, los servicios públicos, encargados de ejecutar las políticas, están vinculados a, y son administrativamente dependientes de, los ministerios nacionales, pero a su vez están presididos por un director nombrado que cuenta con un cierto grado de autonomía para hacer uso de los recursos y ejecutar las políticas en la jurisdicción.

La división de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y subnacionales es particularmente compleja y requiere un marco robusto de coordinación para desarrollar un enfoque coherente para las inversiones en infraestructura. La estructura a veces conduce a la superposición de competencias y a la falta de visibilidad y rendición de cuentas con respecto a las inversiones en infraestructura. Las carreteras locales son un claro ejemplo de ello, ya que el gobierno central, las regiones, las municipalidades y el sector privado, todas tienen responsabilidades con respecto a la planeación, la construcción, el mantenimiento y la operación (Tabla 3.1). En general, la *Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración General* define a los GORE como los responsables del diseño y aprobación de los programas y políticas para el desarrollo regional: esto implica responsabilidades indirectas sobre los proyectos de infraestructura enmarcados por estas estrategias de desarrollo. La Ley establece en términos muy generales que el GORE decide sobre la distribución de inversiones dirigidas a las regiones, en particular del *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR), y participa en programas o proyectos para el suministro y mantenimiento de infraestructura y equipos en la región. Al mismo tiempo, la Ley determina específicamente que el GORE también es responsable de la construcción, mantenimiento y administración de aceras y carreteras en las zonas urbanas. El GORE también debería promover y asegurar el correcto funcionamiento de los servicios de transporte y el desarrollo de las zonas rurales o aisladas de la región. Estas últimas competencias pueden también tener un impacto indirecto sobre las inversiones en infraestructura. Además, dado que la ley no especifica claramente el alcance para que los GORE se involucren en las inversiones en infraestructura, la articulación de las inversiones podría ser su competencia clave, que a menudo es poco utilizada. Esta ambigüedad y marco institucional poco claro con respecto a las responsabilidades de los diferentes actores en la definición de inversiones hacen que la colaboración en el proceso de planeación sea particularmente relevante. El mapeo de la distribución de responsabilidades en todos los niveles de gobierno en cuanto a la formulación, planeación y ejecución de políticas ayudaría a desarrollar mejores herramientas de coordinación. De ser necesario,

aprovechando las reformas de descentralización (véase más adelante), se podría contemplar una redefinición de las responsabilidades y así facilitar la coordinación.

Tabla 3.1. Responsabilidades sobre las inversiones en infraestructura

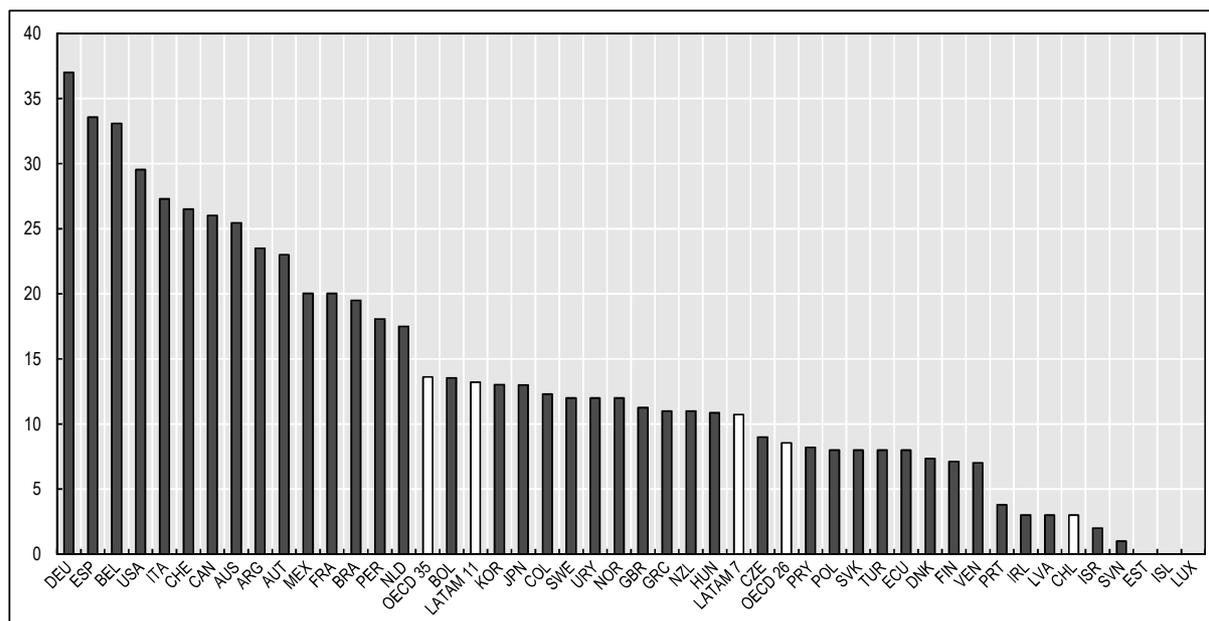
Procesos		Gobierno Central	Regiones	Municipalidades	Empresas o Agencias Públicas de Propiedad Estatal	Sector Privado
Aviación/ aeropuertos	Red principal	P, C, M&O			O, Ow (Dirección General de Aeronáutica)	F, C, M&O (Concesión de áreas terminales y tierras).
	Aeródromos pequeños (de propiedad pública)	P, C, M&O	P, F (FNDR)		O, Ow (Dirección General de Aeronáutica)	
Puertos Marítimos	Puertos Públicos Principales	PF: En los puertos estatales, la inversión es realizada por los concesionarios de terminales. El puerto invierte sólo en las zonas comunes. Se reconoce la existencia de puertos privados de uso público, pero no entran en este esquema	P, F (FNDR)	O (Ocasionalmente)	P, F, C, M&O, Ow	C, F, O&M (Concesión de áreas terminales y tierras).
	Puertos Públicos Secundarios					
Ferrocarriles		P, M&O (ferrocarriles)			P, F, C, M&O, Ow (EFE, CODELCO)	C, M, Ow (Los transportistas privados y otras empresas de transporte pagan por el uso, la renovación y la rehabilitación de los ferrocarriles)
Autopistas nacionales	Red de Carreteras Carreteras en concesión	P, C, M&O, Ow P,Ow,F				F,C,M&O
Carreteras locales		P, C, M&O (para carreteras públicas registradas)	P, C, M&O	P, C, M&O (para carreteras más locales –registradas o no como públicas– conectadas a la red pública)		P, C, M&O, Ow
Transporte Público	Sistema de Tránsito	P, F, C, M&O, R (Santiago)		P, F, C, M&O, R (Resto de ciudades)		O - Ow
Telecomunicaciones	Sistema de Metro	P			P, F, C, M&O, Ow	
Suministro Eléctrico		R, (Subsidios, en algunos casos)				P-C-O&M-F-Ow
Servicios migratorios	Modelo 1. tradicional	P,C,M&O (para mantenimientos mayores), Ow				O&M
	Modelo 2- Concesiones	P, PF, R				Finanzas- Construcción – Mantenimientos mayores –Ow

Tabla 3.1. Responsabilidades sobre las inversiones en infraestructura (cont.)

Procesos		Gobierno Central	Regiones	Municipalidades	Empresas o Agencias Públicas de Propiedad Estatal	Sector Privado
Suministro de agua potable	Sistemas Urbanos (Red Pública & Red Privada)	F, C (la mayor parte de la red pública), R (nuevas viviendas y conexión a redes existentes; subsidios en algunos casos), Ow			R: (Superintendencia de Servicios Sanitarios)	P, F, C, Ow (red privada), M&O (para mantenimientos mayores)
	Sistemas Rurales	P, Finanzas, C, M&O (sólo para mantenimientos mayores)	P, F (FNDR)			M&O, Ow
Alcantarillado/Saneamiento	Sistemas Urbanos (La Red Pública & la Red Privada coexisten)	P, Finanzas, C, M&O (sólo para mantenimientos mayores)				

Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de Obras Públicas. Diciembre, 2016.

La autoridad y la autonomía de los gobiernos regionales son bastante reducidas en Chile. Los gobiernos regionales tienen escasa autonomía en cuanto a los gastos e inversiones, ya que actúan simplemente como vehículos para transferir los recursos centrales a los gobiernos municipales. Según se muestra en la Gráfico 3.8, al comparar con la OCDE en términos de poder regional medido por el Índice de Autoridad Regional (Recuadro 3.4), Chile se encuentra en la cola del ranking, muy por debajo del promedio latinoamericano (Hooghe et al., 2016).

Gráfico 3.8. Índice de Autoridad Regional del 2010

Notas: OCDE 34 corresponde al promedio de la OCDE; 6 países de América Latina corresponden al promedio de los países latinoamericanos unitarios. Este índice sintetiza las cinco dimensiones de la autonomía (densidad institucional, alcance de las políticas, autonomía fiscal, autonomía de endeudamiento y representación) y el gobierno compartido (elaboración de leyes, control ejecutivo, control fiscal, control de endeudamiento y reforma constitucional).

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. La OCDE hace uso de estos datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén del Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Hooghe et al. (2016), *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*, www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html.

Recuadro 3.4. El Índice de Autoridad Regional

El *Índice de Autoridad Regional* es una medida de la autoridad de los gobiernos regionales o intermedios en 81 países. El Índice mantiene registros anuales del período de 1950-2010. La muestra incluye a los 35 países de la OCDE, así como los estados miembros de la UE, todos los países de América Latina, algunos países de Europa, y países del Pacífico y el Sudeste Asiático. El conjunto de datos abarca los niveles de gobierno subnacional con una población media de 150 000 habitantes o más.

La autoridad regional se mide en diez dimensiones: densidad institucional, alcance de las políticas, autonomía fiscal, autonomía de endeudamiento, representación, elaboración de leyes, control ejecutivo, control fiscal, control de endeudamiento y reforma constitucional. Éstos pretenden capturar dos dimensiones de autoridad regional: "autogobierno", que es la autoridad que ejerce un gobierno regional dentro de su propio territorio, y "gobierno compartido", que es la autoridad que el gobierno regional tiene en todo el país.

El Índice no trata de identificar los niveles óptimos de poder regional; más bien es una valiosa herramienta para codificar información sobre la medida en que los diferentes niveles de gobierno en todo el mundo ejercen su autoridad para tener una idea de qué grupos y a qué a escala tienen la autoridad para tomar diferentes tipos de decisiones. Además, este Índice puede utilizarse para investigar el carácter, causas y consecuencias de la estructura de gobernanza dentro del Estado.

Fuente: Hooghe et al. (2016), *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*, www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html.

Las municipalidades tienen relativamente una mayor autonomía que las regiones, pero la asignación homogénea de competencias podría estar contribuyendo a las grandes disparidades en las inversiones y la prestación de servicios. A nivel local, la Ley Orgánica Constitucional define las competencias municipales, distinguiendo sus competencias exclusivas y compartidas (véase el Recuadro 3.5). Todas las municipalidades, independientemente de su tamaño o capacidad, son responsables de prestar los mismos servicios públicos, en particular la salud y la educación. Existe cierta evidencia de que esta asignación homogénea de competencias, a pesar del alto grado de heterogeneidad en la capacidad municipal, hace que dicha prestación uniforme de servicios sea muy difícil para algunas municipalidades. En algunos casos, la prestación de servicios de salud y educación consume toda la capacidad municipal en términos de recursos humanos y presupuesto, lo que restringe la posibilidad de invertir en infraestructura física, especialmente en carreteras o planeación urbana. El desajuste entre los recursos disponibles y las competencias otorgadas de forma homogénea en todo el territorio crea desigualdades horizontales en el tipo, nivel y calidad de los servicios prestados, que refuerza aún más la segregación espacial (OCDE, 2013a).

Recuadro 3.5. Estructura municipal y competencias

Chile tiene 345 municipalidades, dirigidas por un alcalde y un consejo municipal, ambos elegidos directamente para un mandato de cuatro años. A diferencia de las regiones, las municipalidades son constitucionalmente autónomas y tienen dos categorías de competencias, exclusivas y compartidas, con implicancias para el desarrollo de la infraestructura. De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695), los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas para crear sus propios planes de desarrollo (PLADECO) y ordenamiento territorial, y para implementar las normas relacionadas con el transporte, la construcción y el urbanismo dictado por los ministerios. Las competencias compartidas que tienen un impacto directo o indirecto en las inversiones en infraestructura incluyen la ejecución de funciones relacionadas con la planeación urbana y las vías urbanas y rurales; la construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria; el transporte público y el tránsito. Sin embargo, en la práctica, las municipalidades tienen autonomía limitada, ya que las autoridades locales dependen de los niveles más altos del gobierno para el financiamiento y para la aprobación de los planes de desarrollo (OCDE, 2013a).

Recuadro 3.5. Estructura municipal y competencias (cont.)**Estructura Municipal y competencias**

Fuente: Gobierno de Chile (2006), DFL1, Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La participación de los actores privados a nivel subnacional es limitada

El sector privado juega un papel importante en el desarrollo de la infraestructura a nivel nacional, pero su participación en las inversiones subnacionales es baja. El sistema de concesiones ha contribuido a una mejora significativa en la infraestructura de Chile y en el acceso a los servicios públicos básicos, particularmente en las zonas rurales y remotas (véase el Capítulo 2). Gracias a las concesiones, la responsabilidad sobre la construcción y gestión de los aeropuertos, puertos y carreteras se encuentra en manos del sector privado². Mientras que, por definición, este tipo de inversiones a gran escala tienen una dimensión territorial, tanto la promoción de concesiones, como la preparación, adjudicación, y la supervisión de éstas se realizan a nivel central por la Unidad de Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, sin ninguna representación en las regiones. A pesar de los éxitos notables en el ámbito nacional, el sistema de concesiones puede también ser un factor detrás de la segregación inter e intra urbana cuando se lo evalúa a nivel local. Algunas autoridades locales tienen la capacidad técnica para concertar acuerdos de concesión con el sector privado, por ejemplo, ofreciendo estacionamientos públicos. Sin embargo, esas capacidades técnicas varían ostensiblemente entre municipalidades y tiende a concentrarse en las municipalidades más ricas (OCDE, 2013a).

El 2014 LAC *Infrascopio* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* muestra que **Chile es líder en América Latina en la preparación de Asociaciones Público-Privadas (APP), pero se encuentra muy por detrás en términos de participación del nivel subnacional.** El Infrascopio también muestra que Chile se encuentra en la categoría superior en el marco regulatorio e institucional. Sin embargo, muestra retrasos claros en cuanto a actividad subnacional en Asociaciones Público-Privadas (véase también el Capítulo 2). A pesar de que el marco regulatorio permite contratos de APP subnacionales, la mayor actividad de APP sigue estando centralizada a nivel nacional (EIU, 2014). Existen algunos ejemplos de contratos de concesión local, especialmente para la eliminación de residuos o la seguridad en los espacios públicos, y también para proyectos de infraestructura como estacionamientos. Sin embargo, los proyectos de concesión de infraestructura siguen siendo limitados y se concentran en los municipios más ricos, y dependen en gran medida de la capacidad local para emprender contratos de APP. Este es un desafío importante en el contexto chileno, en donde este tipo de contratos juega y ha jugado un papel importante en el desarrollo de infraestructura. Mientras que las políticas nacionales claramente favorecen a las APPs, los gobiernos subnacionales se quedan atrás. Para mejorar la participación de los gobiernos subnacionales en las APP, se podrían crear representaciones regionales de la Unidad de Coordinación de Concesiones.

Las débiles relaciones existentes entre los actores privados y los gobiernos subnacionales en Chile contrastan con los sistemas descentralizados en el resto de la OCDE. Un mayor involucramiento de los actores privados a nivel subnacional en Chile podría ayudar al país a sacar el máximo provecho de la experiencia y el financiamiento del sector privado, especialmente frente a las restricciones de financiamiento existentes a nivel subnacional (Recuadro 3.6). Incluso en países altamente descentralizados de la OCDE, la estructura de APPs se sustenta fuertemente en el nivel central; en Canadá, por ejemplo, el gobierno federal asegura que las inversiones en infraestructura contribuyan al crecimiento de largo plazo y creen el máximo valor para los ciudadanos. Con la ayuda del Fondo P3 (*P3 Canada Fund*) Canadá se ha posicionado como un facilitador de las APPs incentivando a las provincias, territorios y municipalidades a considerar el modelo P3 y generar valor para los contribuyentes. El modelo P3 es un modelo de largo plazo basado en el desempeño para invertir en infraestructura pública que permite mejorar la capacidad del gobierno, de responsabilizar al sector privado por la inversión durante toda su vida útil. El modelo P3 funciona porque compromete e involucra la expertise y la innovación del sector privado, así como la disciplina y los incentivos del mercado de capitales para proveer proyectos de infraestructura pública. Colombia es otro ejemplo interesante donde el modelo de APP es significativamente más descentralizado que en otros países de la región. En Colombia, cada nivel de gobierno tiene responsabilidades sobre la planeación, ejecución y supervisión de las APP, que reciben el apoyo del nivel central, el cual ha establecido una base de datos para registrar los proyectos de APP.

Recuadro 3.6. La movilización de los actores privados a nivel subnacional

El Principio 6 de la *Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno* es "Movilizar a los actores privados y los acuerdos de financiamiento innovadores para diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer las capacidades".

La participación de actores privados puede ayudar a cerrar la brecha del financiamiento de infraestructura. La participación privada también puede fortalecer la capacidad de los gobiernos en diferentes niveles, añadiendo experiencia, mejorando la evaluación *ex ante* de los proyectos, fortaleciendo el análisis de los riesgos de mercado y de crédito, y logrando economías de escala y mejor relación costo eficacia. Los gobiernos subnacionales (especialmente los más pequeños, con acceso limitado al financiamiento), podrían considerar la creación de organismos específicos para préstamos conjuntos (bancos de bonos municipales), mutualización de fondos de capital, o mutualización de fondos de garantía para facilitar el acceso al financiamiento y con ello, aumentar sus capacidades de financiamiento y gestión de proyectos de inversión pública.

Considerar de manera cuidadosa la participación privada, implica considerar de manera informada la posibilidad de llevar a cabo asociaciones público-privadas (APPs), a nivel subnacional. Las decisiones relativas a las APP deberían coordinarse con el proceso de presupuesto y con base en su valor potencial en dinero. Las APP deberían ser asequibles y generar una buena relación calidad-precio (*Value-for-money*) por encima de la contratación tradicional. (Véase el Capítulo 2).

La complejidad de las APPs puede requerir un nivel de capacidad técnica que puede estar ausente en los niveles subnacionales. Por lo que es importante que los niveles más altos del gobierno refuercen las capacidades subnacionales a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas (bench learning), de la formación específica, de creación de unidades dedicadas de APP en los diferentes niveles de gobierno.

Fuente: OECD (2015a), *Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

Durante las fases de definición y licitación de las inversiones en infraestructura con el sector privado, el nivel local debería ser incluido. Mientras las entidades privadas están presentes en el nivel local, gracias a su participación en las inversiones con las autoridades nacionales, su colaboración con los actores territoriales sigue siendo limitada. La integración de los actores privados en la definición y ejecución de la agenda a nivel local también es crucial para manejar las interdependencias y responsabilidades compartidas. Esto podría permitir que el nivel local desbloquee nuevas fuentes de financiamiento y también podría ofrecer otros beneficios en términos de diseño y gestión de proyectos. Sin embargo, con la participación de actores privados, es necesario gestionar el riesgo de captura por grupos de interés específicos, particularmente cuando las empresas dan prioridad a la creación de mercados futuros para sí mismos, en lugar de implementar las mejores estrategias para la región (OCDE, 2013c).

Reformas de descentralización para inversiones territoriales

Chile tiene una cultura centralista profundamente arraigada que ha frenado en cierta medida las iniciativas de descentralización. La cultura centralista en Chile es bastante conocida y ha sido ampliamente documentada (Raczynsky y Serrano, 2001; Waissbluth y Arredondo, 2011; Marcel, 2008). Esta tradición centralista, junto con una cultura organizacional que privilegia los trámites legales por sobre los resultados, favorece soluciones estandarizadas a problemas diversos y complejos (Raczynsky y Serrano, 2001). La centralización de las decisiones obstaculiza el desarrollo productivo, la democracia y la participación ciudadana en las decisiones que les afecta directamente. Un desarrollo más equilibrado territorialmente requiere gobiernos subnacionales más

fuertes, lo cual puede lograrse mediante la transferencia de responsabilidades y recursos necesarios para ejercer correctamente las nuevas competencias.

Las reformas de descentralización para fortalecer la autonomía regional y municipal han estado en la agenda desde hace varios años. En el 2009 se dio un paso importante hacia el fortalecimiento del poder institucional de los GORE. Para ser más precisos, hubo una transferencia de la responsabilidad de planeación regional a los Gobiernos Regionales (Ley 20.390, que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales de 1992). Como resultado de esta reforma, se creó una nueva división de planeación regional dentro del GORE. Sin embargo, la capacidad para implementar esta responsabilidad es desigual en todo el territorio. Esta reforma en particular permite a los GORE realizar Convenios de Programación (CP) anuales o a largo plazo, con uno o más ministerios, o con municipalidades. Desde el año 2013, los Consejos Regionales son elegidos directamente por los ciudadanos, profundizando su representatividad local³. Desde entonces, la descentralización ha avanzado lentamente.

La lenta progresión de las reformas de descentralización en Chile se debe en parte a algunas dudas por parte del gobierno central con respecto a la capacidad de los gobiernos regionales para hacerse cargo de más responsabilidades y manejar más recursos con éxito. Se argumenta que los gobiernos subnacionales no tienen las habilidades y capacidades necesarias para asumir más responsabilidades. Al mismo tiempo, el gobierno central estima que avanzar en descentralización fiscal, dando mayor autonomía a las regiones y municipalidades para que administren sus recursos, podría poner en peligro las cuentas fiscales del país (Rodríguez y Granados, 2013). Sin embargo, las experiencias internacionales muestran que la insostenibilidad fiscal resultante de las reformas de descentralización se debe principalmente a los frágiles arreglos institucionales, la baja rendición de cuentas y las débiles capacidades subnacionales. Siempre y cuando el país aborde estos desafíos, Chile tiene espacio para avanzar de manera responsable hacia una mayor descentralización fiscal.

Las reformas de descentralización son parte de la agenda actual de varios países de la OCDE como Holanda, Francia o Noruega. Al igual que varios otros países de la OCDE, la administración chilena actual ha dado prioridad a la agenda de descentralización con el objetivo de proveer a los gobiernos subnacionales - especialmente las regiones - las herramientas, capacidades y legitimidad que necesitan para mejorar su autonomía y rendimiento. La agenda de descentralización sugiere avanzar hacia un mayor énfasis en la dimensión territorial en planificación, fortaleciendo las competencias de planeación e implementación de las regiones. El paquete de reformas de descentralización promovida por el gobierno se basa en cuatro proyectos de ley principales; tres de ellos se centran en el fortalecimiento del nivel regional (véase el Recuadro 3.7). Es importante tener presente que la transferencia de competencias debe ir de la mano de la transferencia de recursos; de lo contrario, crearía cuellos de botella para las inversiones.

Recuadro 3.7. Reformas de descentralización en curso en Chile

Los proyectos de descentralización bajo discusión durante el período 2015-2016 se basan en cinco pilares:

1. La reforma constitucional para la elección directa del "Intendente", quien será denominado Gobernador Regional, será el jefe de la Región y el Consejo Regional. Al mismo tiempo, el Intendente pasará a ser el Delegado Presidencial, en representación del Presidente en la región. Este proyecto se encuentra en las etapas finales de discusión en el Congreso.

2. La transferencia de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales. Este proyecto modifica la estructura administrativa de los GORE mediante la creación de nuevas divisiones: Desarrollo Productivo e Industria, Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transportes, cada uno de los cuales se hará cargo de algunas de estas nuevas competencias. Esta medida también crea un nuevo Gerente Regional, y se abre la posibilidad de que el GORE se encargue de las áreas urbanas, especialmente para la movilidad urbana y la gestión de residuos. Este proyecto se encuentra en las etapas finales de discusión en el Congreso.

3. Fortalecimiento de la gestión municipal y la profesionalización del personal municipal. El proyecto otorga mayor flexibilidad a los alcaldes para administrar contratos de personal de acuerdo con las necesidades municipales. El proyecto fue aprobado recientemente por el Congreso y su implementación está en curso.

4. La reforma del sistema de financiamiento de los Gobiernos Regionales. Este proyecto de ley todavía no se ha escrito, pero el objetivo del Gobierno es presentar el proyecto al Congreso una vez que se apruebe la Reforma Constitucional para la elección del "Intendente".

5. Experiencias piloto. En cuanto a la transferencia de competencias, el proyecto define un modelo piloto preliminar para transferir la competencia de desarrollo productivo en el 2015 a ciertas regiones con el fin de fortalecer a las regiones poco a poco y aprender de las experiencias. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), junto con el Ministerio de Economía, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), está a cargo de coordinar la iniciativa. Este año ya deberían estar ejecutándose los programas piloto para transferir las competencias de infraestructura y transporte.

Fuente: SUBDERE (2016a), Descentralización, <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl>.

Las reformas de descentralización son una oportunidad para definir de mejor manera las competencias en todos los niveles de gobierno. Las discusiones actuales sobre las reformas de descentralización para reforzar el nivel regional deben ir acompañadas de una evaluación clara y detallada de la asignación de responsabilidades, entre los sectores y entre los diferentes niveles de gobierno. La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional indica las competencias específicas de los gobiernos regionales, relativos a la organización territorial, la promoción de actividades productivas y el desarrollo social y cultural (Gráfico 3.9). Sin embargo, la Ley no especifica clara y concretamente las responsabilidades; ésta mezcla funciones con poderes específicos y enlaza poderes a tareas u objetivos específicos en lugar de definir las áreas en las que los gobiernos tienen poderes concretos (*Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional*, 2014). Por tanto, es crucial establecer claramente las competencias exclusivas y compartidas, así como aquellas que serán delegadas. Al mismo tiempo se definen estas cuestiones para las regiones, también se debe redefinir y aclarar las competencias a nivel central y local. En los países de la OCDE, las leyes normalmente definen si una responsabilidad subnacional está reservada exclusivamente para el gobierno local, una tarea delegada desde el gobierno central u otro gobierno subnacional (SNG), o una responsabilidad compartida con otro nivel de gobierno (OCDE, 2016e). En la OCDE, las normativas nacionales o regionales establecen las responsabilidades de los gobiernos locales con diferentes niveles de detalle, ya que a menudo se refieren a la cláusula general de

competencia o el 'principio de subsidiariedad', especialmente para el nivel municipal, que otorga a las autoridades locales la libertad de actuar en el mejor interés del nivel local.

Figura 3.9. Distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno: Un esquema general

Nivel Municipal	Nivel Intermedio	Nivel Regional
<ul style="list-style-type: none"> • Un rango amplio de responsabilidades: <ul style="list-style-type: none"> - Clausula general de competencia - Eventualmente, ubicaciones adicionales por ley • Servicios comunales: <ul style="list-style-type: none"> - Educación (salas cuna, jardines infantiles y educación básica) - Planificación y gestión urbana - Redes locales de agua potable, manejo de residuos, etc. - Caminos locales y transporte público de la ciudad - Políticas sociales (apoyo a familias y niños, tercera edad, discapacitados, beneficios sociales, etc.) - Atención primaria de salud - Actividades recreativas (deportes) y cultura. - Orden público y seguridad (guardias municipales, bomberos) - Desarrollo económico local, turismo, ferias costumbristas. - Medioambiente (áreas verdes) - Vivienda social - Servicios administrativos y permisos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Especializado y sus responsabilidades se encuentran más limitadas. • Cumple un rol de asistencia importante para las municipalidades de menor tamaño • Puede ejercer responsabilidades delegadas por las regiones y por el gobierno central • Sus responsabilidades están determinadas por nivel funcional y área geográfica: <ul style="list-style-type: none"> - Educación media o educación técnica. - Políticas sociales juveniles y generales a nivel metropolitano. - Hospitales - Recolección y tratamiento de basura. - Caminos secundarios y transporte público. - Medioambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • El tipo y extensión de tareas que cumple dependen del tipo de división administrativa del país (en particular, sistemas federales vs unitarios) • Servicios de interés regional: <ul style="list-style-type: none"> - Educación media / superior y formación profesional - Planificación urbana y rural - Desarrollo económico regional e innovación - Salud (nivel secundario y hospitales) - Políticas sociales, por ejemplo, servicios de empleo, capacitación, inclusión, apoyo a grupos con necesidades especiales, etc. - Caminos regionales y transporte público - Cultura, patrimonio y turismo - Protección medioambiental - Vivienda social - Orden público y seguridad (guardias regionales, protección civil) - Supervisión de municipalidades (en países con sistemas federales)

Fuente: OECD (2016e), OECD Regions at a Glance 2016, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

La elección democrática del Intendente es un paso clave hacia una mayor representatividad. La elección directa del nuevo Gobernador Regional, que ahora será directamente responsable ante su región, ayuda a profundizar la democracia y la rendición de cuentas. Los procesos de rendición de cuentas podrían así incentivar a que el futuro Gobernador ponga en práctica estrategias regionales que se vinculen mejor y más directamente con los proyectos de inversión incluidos en el presupuesto. Sin embargo, la elección directa del Gobernador Regional no va a crear los incentivos adecuados si no se complementa con la delegación de competencias (ítem 2 de la agenda actual de descentralización) y con el traspaso de recursos necesarios para implementar estas nuevas responsabilidades y evitar los mandatos sin fondos. Si no se cumple esta última condición, la elección democrática del futuro Gobernador podría convertirse en una camisa de fuerza de facto para su futuro.

Se deberían mantener las experiencias piloto para la transferencia de competencias con el fin de disminuir los costos de transición, especialmente en las regiones menos desarrolladas. El Ministerio de Economía, por ejemplo, está delegando competencias relacionadas con el desarrollo productivo y la industria. Se podrían realizar experiencias piloto similares para la delegación de responsabilidades sobre la infraestructura y el transporte, según se contempla en los proyectos que siguen el modelo en vigor (véase más abajo).

Mejorando el marco de planeación para las inversiones en infraestructura

Coordinación intersectorial débil a nivel nacional y subnacional

Como en muchos países de la OCDE, la coordinación intersectorial, tanto a nivel nacional como subnacional, es un gran desafío para Chile. La cooperación entre los sectores es crucial para descubrir complementariedades y reducir los conflictos entre diferentes estrategias sectoriales. Sin embargo, en Chile, al igual que en varios otros

países de la OCDE, las inversiones en infraestructura en los diferentes niveles de gobierno siguen un fuerte enfoque sectorial (véase el Capítulo 2). A nivel regional, las SEREMIAS se encuentran en una posición que no facilita la coordinación intersectorial. Cada SEREMI responde directamente a su ministerio, mientras que también responde al Intendente, con quién trabaja para implementar iniciativas sectoriales en la región en función de las prioridades regionales. Aunque en teoría las prioridades de todas las partes deberían estar alineadas, en la práctica las SEREMIAS tienden a alinear sus prioridades con sus Ministerios, lo que perjudica la implementación de programas coordinados dentro de la región (OCDE, 2013a). Para aumentar la eficiencia de las inversiones en infraestructura, se necesita una combinación de inversiones "duras" y "blandas" en infraestructura, para maximizar el potencial de crecimiento a largo plazo. Tales complementariedades a menudo deben construirse a través de acuerdos apropiados de gobernanza (OCDE, 2015b).

El enfoque de silos para las inversiones en infraestructura también se ve obstaculizado por el proceso presupuestario basado en proyectos. Las estrategias y planes de infraestructura locales, nacionales y regionales no son vinculantes, y sus vínculos con los instrumentos de financiamiento y presupuesto son limitados. Incluso para las inversiones regionales, el presupuesto se asigna sobre una base sectorial, lo que desalienta la colaboración entre los diferentes sectores. Por el contrario, el proceso presupuestario actual incita más bien a una competencia por financiamiento en lugar de una cooperación (véase más adelante).

Los comités interministeriales han logrado algunos avances importantes en la coordinación durante el proceso de toma de decisiones en el país. Un ejemplo interesante de una disposición de gobernanza multinivel es el proyecto regional del Comité Interministerial para la Ciudad, la Vivienda y el Territorio (COMICIVYT), que ha desplegado comités regionales en las 15 regiones para involucrar a los Gobiernos subnacionales en la planeación de las políticas de inversión. Los esfuerzos regionales del COMICIVYT, están dirigidos a coordinar entre ministerios sectoriales la planificación del uso del suelo e infraestructura a nivel regional, llevando las prioridades locales al nivel central gracias a los Planes Regionales de Inversiones para el 2015-2022. Las experiencias de estos comités fueron heterogéneas; en algunos casos se dio una coordinación real, pero en otros, el Plan Regional de Inversiones no fue más que una agregación de las distintas políticas sectoriales. Estas diferencias dependieron en gran medida de la voluntad política de los actores involucrados y del Intendente. Sin embargo, los COMICIVYT regionales siguen siendo una poderosa herramienta para mejorar la coordinación a nivel subnacional, ya que pueden ayudar a identificar los cuellos de botella y las oportunidades de inversión, minimizando así el potencial que las inversiones trabajen con objetivos opuestos. Con el fin de evitar "una nueva institución frente a un nuevo problema", sería importante aprovechar la existencia de esta institución para desarrollar y potenciar su alcance. Chile podría contemplar la ampliación de las competencias de planeación del COMICIVYT para monitorear la aplicación de los planes regionales, institucionalizando así su existencia. Los COMICIVYT regionales podrían convertirse en comités regulares con competencias de monitoreo y rendición de cuentas a los ciudadanos.

Para mejorar la colaboración entre los ministerios y organismos públicos a nivel subnacional, el gobierno debe fortalecer el papel de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). En Chile, la SUBDERE es la unidad nacional encargada de promover el desarrollo regional. Es dependiente del Ministerio del Interior y tiene un alto grado de autonomía para tratar directamente los temas bajo su responsabilidad con diferentes ministerios. Una de las áreas de actividad de la SUBDERE es la administración de programas de inversión pública, especialmente la asignación regional y la supervisión de recursos vinculados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y al Fondo Común Municipal (FCM). La SUBDERE también apoya el fortalecimiento institucional en el nivel subnacional y ayuda a incorporar la visión regional en las actividades de otras instituciones del gobierno central. Sin embargo, en la práctica, es actualmente muy difícil para la SUBDERE actuar como la unidad nacional de coordinación. En primer lugar, la inversión pública destinada a las regiones está regulada por el Sistema Nacional de Inversiones y se le entrega de forma sectorial. Además, las iniciativas propuestas por los ministerios nacionales y los organismos públicos normalmente siguen un enfoque top-down, a veces sin suficiente consulta y coordinación con la SUBDERE (OCDE, 2009a). Dentro de este marco, la SUBDERE podría actuar como el "árbitro" para facilitar y promover enfoques integrados basados en los territorios para las inversiones en infraestructura, coordinando tanto las iniciativas sectoriales como las inversiones nacionales y subnacionales.

Multiplicidad de herramientas de planeación

Nivel Regional

Las inversiones en infraestructuras regionales están determinadas por una multiplicidad de instrumentos con escasos vínculos entre ellos. La planeación del desarrollo en las regiones se articula a través de una combinación de instrumentos, que en conjunto se supone deben guiar la selección de la cartera de inversión regional. Los gobiernos regionales son responsables de diseñar Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y establecer las principales directrices socioeconómicas del desarrollo regional por un período de seis a diez años. Sin embargo, en términos de inversiones, no existe el requerimiento de que las entidades públicas que presentan iniciativas sigan las directrices establecidas en estas estrategias lo que puede actuar como desincentivo a la planeación regional (OCDE, 2009a). El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) provee una dimensión espacial para los objetivos planteados en las ERD y aborda temas relacionados con el desarrollo urbano sostenible y el manejo de las cuencas hidrográficas y de las zonas costeras, cuya implementación requiere de cooperación intersectorial y contribución municipal (OCDE, 2013a).

Los ministerios respectivos también tienen sus propios planes de inversión, pero sus verdaderos vínculos con las ERD son escasos. Dentro del Ministerio de Obras Públicas, tres tipos diferentes de planes forman la planeación de las inversiones en infraestructura (Recuadro 3.8). Además de estos tres instrumentos principales de planeación, el MOP está desarrollando un plan a largo plazo, el Plan Chile 30/30, que introducirá algunos elementos de ordenamiento territorial, involucrando a las regiones en el proceso de establecimiento de prioridades. Si bien este Plan representa un paso importante hacia la participación de los actores locales y regionales, no está claro cómo esta estrategia se relaciona con otros planes nacionales del mismo sector o de diferentes sectores y cómo se articula con los planes regionales y locales. Paralelamente, otros ministerios competentes como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) también tienen planes o estrategias de inversiones subnacionales en infraestructura

(Gráfico 3.10). La SUBDERE también ha desarrollado algunos instrumentos de planeación e implementó una serie de programas de infraestructura subnacional, tales como el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) y el Programa Inversión y Desarrollo de las Ciudades.

Recuadro 3.8. Instrumentos de Planeación dentro del MOP

El Plan Maestro de Infraestructuras guía las inversiones a largo plazo (20 años); este plan maestro se complementa con Planes Regionales, de Infraestructura y gestión de Recursos Hídricos al 2021 (PRIGRH) para cada una de las 15 regiones en Chile. Cada PRIGRH contiene una cartera de inversiones cuyo objeto es contribuir a las metas ministeriales y a la Estrategia de Desarrollo Regional de cada región (MOP, 2014). Con el fin de alinear la planeación nacional y subnacional, se desarrollaron los PRIGRH entre el 2010 y 2012, tras la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura Nacional entre el 2008 y 2010. El MOP también desarrolla planes a corto plazo para alcanzar objetivos específicos dentro de los Planes Especiales, especificar la infraestructura o gestionar recursos hídricos para una zona determinada (Villagran et al., 2013) y abordar temas particulares y enfocados (Gráfico 3.10).

Nivel Municipal

En el nivel municipal la autoridad planificadora debe descansar en el financiamiento y aprobación de sus planes de desarrollo por los niveles más altos de gobierno. Cada municipalidad desarrolla un Plan Regulador Comunal (PRC) y un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que se supone deben guiar el desarrollo de la ciudad. Estos planes tienen el mayor potencial para el compromiso subnacional, pero no son vinculantes y tampoco son necesarios para la asignación anual de fondos “proyecto a proyecto”. Los planes desarrollados por las municipalidades pueden ser revocados por las autoridades del gobierno central (OCDE, 2013a), ya que su implementación requiere que las municipalidades soliciten y reciban la aprobación anual de los proyectos y el financiamiento de los niveles superiores de gobierno, como el GORE y el Consejo Regional. Por lo tanto, las municipalidades tienen en la práctica autonomía limitada de planeación; las autoridades locales dependen de los niveles más altos del gobierno tanto para el financiamiento como para la aprobación de los planes de desarrollo (OCDE, 2013a).

Una débil articulación entre la planeación nacional, regional y municipal conduce a una deficiente priorización de inversiones en infraestructura en el nivel municipal. Los sistemas actuales de planeación y financiamiento crean ciertas discrepancias en cuanto a las prioridades y un grado de incertidumbre de que las prioridades locales sean escuchadas y respetadas. En Antofagasta, por ejemplo, los PLADECO tienen 39 estrategias y 75 líneas de acción, construidos en torno a las necesidades municipales expresadas por los residentes y otras partes interesadas e información recogida en encuestas/cuestionarios y entrevistas. Para una municipalidad del tamaño y capacidad actual de Antofagasta, esto es bastante ambicioso, y probablemente poco realista. Además, tener demasiadas líneas de acción, combinado con una baja capacidad de ejecución a nivel municipal puede conducir a resultados menos eficientes ya que la energía, la atención y los recursos se distribuyen en varios proyectos en lugar de concentrarse en los prioritarios. (OCDE, 2013b). Dado los mecanismos actuales de planeación y financiamiento, los que no necesariamente responden a una estrategia acordada de inversión, se deben incorporar directrices para alinear y establecer prioridades entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo subnacional. Un obstáculo adicional para la priorización es que muchas municipalidades no tienen las

capacidades adecuadas para diseñar sus planes de desarrollo y carecen de datos sobre las necesidades de infraestructura.

Gráfico 3.10. Ejemplos de instrumentos de planeación relacionados con la infraestructura en los diferentes niveles de gobierno

Gobierno Central	Planes regionales y Planes para las Regiones	Municipalidades y Áreas Metropolitanas
Plan Chile 30/30	Plan regionales de infraestructura y gestión del Recurso Hídrico (PRIGRH)	Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)
Plan Maestro de Infraestructura	Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD)	Plan Regulador Comunal (PRC)
Programa de Emergencia para la Reconstrucción e Infraestructura	Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) / Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)	Plan Seccional
Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas	Planes de Zonas Extremas:	Plan Regulador Intermunicipal (PRI)
Planes Especiales:	Región de Arica y Parinacota	Plan Regulador Metropolitano (PRM)
• Plan Conectividad Austral	Patagonia Verde (Región de los Lagos)	Plan Maestro de Transporte Urbano
• Plan Chiloé	Región de Aysén	Plan Maestro de Manejo del Tráfico
• Plan Red Interlagos	Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	Planes Urbanos Estratégicos (PRU y PRES)
• Plan Arauco		
Plan de Comunidades Indígenas en Territorios Rurales para la Conectividad		
Plan nacional de desarrollo portuario		

Fuentes: Villagran V. (2013), Regional Plans of Infrastructure and Water, Resource Management to 2021 (PRIGRH); Current Challenges to reach the Development of Integrated Regional Planning of Infrastructure, www.uncrd.or.jp/content/documents/1058IRDP%202013%20-%20P11_Chile.pdf; OECD (2014b), OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-en>; OECD (2013a), OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>; OECD (2013b), OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en>; CPI (2014), Análisis Crítico de los Planes de Infraestructura; Undurraga, A. (2015), Agenda Chile 3030: Hacia un país con desarrollo equilibrado.

La articulación de instrumentos nacionales, regionales y municipales de planeación

Convertir la planeación estratégica en una priorización efectiva de inversión es un desafío importante para Chile. Al igual que en muchos otros países de la OCDE, los instrumentos de planeación regional y local en Chile son de uso limitado. La Estrategia de Desarrollo Regional (ERD) y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), por ejemplo, deberían servir de base para las deliberaciones de la comunidad, la discusión y la planeación, pero su naturaleza no vinculante y sin fondos asignados parece limitar su utilidad, particularmente en el proceso anual de aprobación proyecto a proyecto. La priorización de las inversiones en infraestructura se ve obstaculizada por el uso de múltiples instrumentos de planeación que pueden generar más confusión que claridad con respecto a las necesidades y prioridades a corto, mediano y largo plazo de los gobiernos subnacionales.

La capacidad para superar la débil coordinación de los instrumentos de planeación se ve perjudicada por los ciclos políticos, los que crean incentivos para que los actores locales y nacionales prioricen una agenda de corto plazo. En Chile, el

desafío es particularmente agudo debido al ciclo electoral de cuatro años combinado con un período presidencial sin reelección inmediata. A nivel local el problema es aún más grave: las elecciones municipales se llevan a cabo en medio de las elecciones del Consejo Regional (al mismo tiempo que las del presidente), y la designación de 4 años de un Intendente. Los consejeros regionales trabajan con diferentes alcaldes en su período, y la elección de alcaldes se ve políticamente opacada por las elecciones de los Consejos. Existe un riesgo potencial de que los actores locales se conviertan en actores políticos en campaña durante todo su período.

Se han implementado algunos esfuerzos de coordinación y priorización entre los niveles regionales y municipales en el proceso de planeación. Para coordinar parcialmente las ERD y los PLADECO en el proceso presupuestario, cada región debe preparar un Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), como parte del proceso presupuestario regional. El ARI enumera los proyectos de inversión regional que deben tenerse en cuenta al formular el presupuesto de la región y los de los ministerios. Una vez que se aprueba la ley anual de presupuesto nacional, el ARI se convierte en el Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR), ambos disponibles a través de la plataforma *Chile Indica*. En este proceso, la coordinación presupuestaria realizada por la SUBDERE a través de su Unidad de Coordinación del Gasto Público sirve para reducir las divergencias o contradicciones entre las inversiones sectoriales.

Un enfoque sectorial y top-down de coordinación es más la regla que la excepción. Si bien el ARI y el PROPIR reducen la probabilidad de que las inversiones tengan objetivos distintos u opuestos, éstos siguen un enfoque centralista y “arriba hacia abajo” (Recuadro 3.9). En última instancia, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), es la que valida la decisión sobre las inversiones regionales que se incluyen en la ley de presupuesto, y esta validación se basa principalmente en una lógica de “proyecto a proyecto”. La naturaleza no vinculante de los documentos de planeación y la definición central del financiamiento pueden desincentivar el diseño de documentos técnicamente competentes que busquen integrar las prioridades de todas las partes interesadas. Estos fenómenos también obstaculizan la aparición de enfoques transversales de planeación rural y urbana, y no fomentan la consideración de especificidades territoriales tales como los riesgos naturales, la presencia de una población indígena y el cambio climático. Un paso clave podría ser el mejoramiento de la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales en el diseño de programas/proyectos integrados de inversión, incluyendo planes financieros, financiados por diferentes fuentes articuladas de financiamiento (véase más adelante).

Recuadro 3.9. El ARI y el PROPIR

El Decreto N° 3.876 del 2000 establece que es responsabilidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la SUBDERE, coordinar las inversiones públicas regionales. Este deber es responsabilidad de la Unidad de Coordinación de Gasto Público (CORGAPU), con el apoyo de los *Intendentes*, quienes se encargan de la coordinación con los Ministerios y Servicios Públicos dentro de sus regiones.

El Intendente, junto con el Consejo Regional, SEREMI, y los Directores Regionales de los diferentes servicios públicos de la región, desarrollan el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), incluyendo la estimación financiera de los proyectos a realizarse, con el fin de lograr sus objetivos institucionales. El ARI debe enviarse a la Unidad de Coordinación de Gasto Público en la SUBDERE a través de la plataforma en línea *ChileIndica*. Cualquier discrepancia entre las prioridades del Intendente y las autoridades regionales de los ministerios sectoriales debe ser resuelta en la fase de evaluación del ARI o en las discusiones presupuestarias llevadas a cabo en la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Recuadro 3.9. El ARI y el PROPIR (cont.)

La preparación del ARI está fuertemente enfocada a nivel del gobierno central. Los ministerios y servicios nacionales les dan directrices específicas a sus representantes regionales sobre las políticas, programas y metas institucionales que deben tomarse en cuenta para el ARI. Al mismo tiempo, para diseñar el ARI, los *Intendentes* tienen que considerar la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) no vinculante, los compromisos presidenciales, los Planes Especiales de Desarrollo para las zonas extremas, y los PLADECO. Sin embargo, el memorando oficial que establece las instrucciones para la preparación del ARI y el PROPIR menciona específicamente que el *Intendente* puede consultar con el alcalde cuando sea apropiado.

Una vez que se aprueba el ARI a nivel del gobierno central y por la DIPRES, los ministerios y servicios nacionales informan a los representantes regionales sobre los detalles de las inversiones y programas que deben considerarse en el PROPIR. Esta información también está disponible en la plataforma en línea ChileIndica, la cual debe actualizarse regularmente por los Gobiernos Regionales, ya que es el instrumento que utiliza el gobierno central para supervisar la ejecución de las inversiones. Sin embargo, la información de esta plataforma no está disponible al público, lo que representa una restricción significativa a las posibilidades de control por parte de la ciudadanía y a la rendición de cuentas.

Fuente: SUBDERE (2016d), *Sistema de Información Territorial para las Regiones de Chile*, www.chileindica.cl

El Ministerio de Obras Públicas está avanzando hacia la integración de prioridades subnacionales en el Plan Chile 30/30. La inclusión de los diferentes niveles de gobierno en el diálogo para diseñar el Plan Chile 30/30, que identificará las principales inversiones en infraestructura por macro zonas, representa un proceso bastante innovador para los países de la OCDE. La inclusión de los gobiernos subnacionales es importante para mejorar la alineación y la coordinación. Sin embargo, aún no está claro en qué medida se está involucrando a las municipalidades y cómo se integran otros ministerios en estos procesos de planeación regional. Al planificar en base a una perspectiva territorial se debe garantizar la participación de todos los niveles de gobierno, pero también de los diferentes ministerios sectoriales.

Chile debería reforzar el papel de la ERD como un instrumento para guiar y articular las inversiones locales y regionales en infraestructura. La ERD puede proporcionar un marco de desarrollo estratégico regional, articulado con una estrategia nacional que identifique las metas de desarrollo regional a largo plazo incluyendo todos los sectores pertinentes. Una estrategia única para infraestructura y ordenamiento territorial coordinada entre los sectores a nivel nacional y subnacional, como las *Agendas* por zonas en los Países Bajos (Recuadro 3.10), puede ayudar a Chile a optimizar su planeación de infraestructura. Esto es necesario para darle a la nueva división de planeación del GORE la oportunidad de jugar un papel más importante para guiar el desarrollo regional de manera integral (OCDE, 2009a).

Recuadro 3.10. Agendas por Zonas en los Países Bajos

En junio de 2012 entró en vigor la Estrategia Nacional de Política de Infraestructuras y Ordenamiento Territorial (SVIR). Este plan representa una agenda estratégica de políticas de ordenamiento territorial. Uno de los objetivos es establecer el programa base de inversiones. La SVIR establece una lista de prioridades nacionales que debe seguir la administración central (varios departamentos ministeriales y organismos gubernamentales). Un instrumento relacionado, el Plan Plurianual de Infraestructuras, Ordenamiento Territorial y Transportes (MIRT), es un programa de inversiones implementado por el gobierno nacional para mejorar la coherencia entre las inversiones en ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la movilidad y la habitabilidad a nivel nacional. En general, la infraestructura y la accesibilidad son adecuadas en la mayoría de las regiones.

Recuadro 3.10. Agendas por Zonas en los Países Bajos (cont.)

Los funcionarios nacionales y locales se reúnen anualmente para discutir la "agenda regional", una visión compartida por las autoridades nacionales y regionales. En este sentido, el MIRT es un programa nacional que contribuye a la agenda regional, proporcionando un marco de inversión a largo plazo para los Países Bajos y sus regiones. El programa MIRT se extiende formalmente más allá del término de un solo Parlamento y por lo tanto proporciona un marco coherente para asegurar la consistencia y la concentración en las inversiones.

Las diferentes capas de gobierno tienen sus propios documentos de visión: la SVIR (gobierno nacional), la Visión Estructural Provincial (provincias) y los planes de zonificación (municipalidades), todas sirven como aportaciones a las Agendas por Zonas. Las Agendas por Zonas son los instrumentos más importantes para discutir y alinear las cuestiones y proyectos en el dominio físico (vivienda, industria, infraestructura, transporte público, naturaleza, agua) entre los gobiernos locales, nacionales y regionales. Cada región MIRT tiene su propia agenda de zona colectiva. Las Agendas por Zonas trazan la visión, ambición, cuestiones y proyectos de cada región MIRT específica, compartidas por los gobiernos nacionales, regionales y locales. La alineación de la visión, metas y proyectos resulta en mejores soluciones, más eficiencia y, finalmente, una mayor eficacia. Los diálogos y plataformas se realizan varias veces al año. La toma de decisiones sobre el contenido de las agendas por zonas se lleva a cabo en una reunión anual a nivel político (BO MIRT), y el resultado se discute en el Parlamento.

Fuente: OECD (2014d), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>.

Articulación entre la planificación y el proceso presupuestario

Los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de las transferencias centrales para las inversiones

La fuerte centralización en Chile limita la autonomía de los gobiernos subnacionales para invertir en infraestructura. La mayoría de las inversiones regionales se deciden a nivel central, dejando un espacio reducido para que las regiones prioricen sus propias inversiones; 70% de las inversiones en las regiones se determinan en una base "sector por sector" (MDS, 2015a) (ver Apéndice), si las inversiones municipales y regionales se consideran por separado. A diferencia de muchos otros países de la OCDE, los gobiernos regionales chilenos no tienen un presupuesto independiente para las inversiones regionales, sino que dependen de las subvenciones definidas desde el gobierno central, muchas de las cuales se transfieren a las municipalidades para financiar las inversiones locales. La SUBDERE desglosa las inversiones regionales en dos categorías: (1) "inversiones sectoriales", definidas centralmente, (2) "inversiones definidas regionalmente" (*Inversión de Decisión Regional*), decididas en el nivel regional. Sin embargo, para las inversiones definidas regionalmente, la clasificación puede ser engañosa dado que varios de los instrumentos que pertenecen a esta categoría (FNDR, IRAL, CPs, Pavimentos participativos, etc.) son manejados principalmente por las SEREMIAS o Servicios Regionales, que responden en última instancia a sus respectivos sectores más que a las prioridades de la región representadas por el GORE (Acuña, 2009).

El Fondo Regional de Desarrollo Regional (FNDR) fue concebido como un fondo territorial, pero su cartera se basa en gran parte en proyectos individuales. La fuente principal de fondos no sectoriales para las inversiones a nivel subnacional es el FNDR. Durante los últimos 15 años, el financiamiento a través del FNDR ha ido aumentando, y en el 2015 alcanzó el 75% del monto total asignado a las regiones (MDS, 2015a) (véase el Anexo 3. A1 y el Gráfico 3.11). Una de las ventajas principales del FNDR es su

flexibilidad, lo que permite focalizar inversiones en temas y territorios que otros fondos no cubren. Sin embargo, hay dos deficiencias significativas asociadas al FNDR: (1) si bien en un principio se estableció como la fuente principal para iniciativas de desarrollo regional integral y de largo plazo, los recursos son de hecho asignados esencialmente de acuerdo con los requerimientos municipales; (2) se ha convertido en una de las fuentes principales de financiamiento municipal, ya que las municipalidades por sí solas no tienen la capacidad de recaudar suficientes ingresos (OCDE, 2009a). A pesar de que los proyectos presentados para aprobación y financiamiento a través del FNDR son parte de un programa global e integrado, éstos son evaluados a nivel de proyecto de manera individual, incluyendo el costo/beneficio social, en lugar de ser evaluados como un todo integrado. Esto podría resultar en que se financie un proyecto mientras que otro, que puede ser igualmente importante (o incluso potencialmente vinculados), se quede sin fondos (OCDE, 2013b). Por lo tanto, la cartera del FNDR se vuelve la suma de proyectos individuales en lugar de la integración de las diferentes iniciativas regionales asociadas a la estrategia de desarrollo regional (OCDE, 2014b).

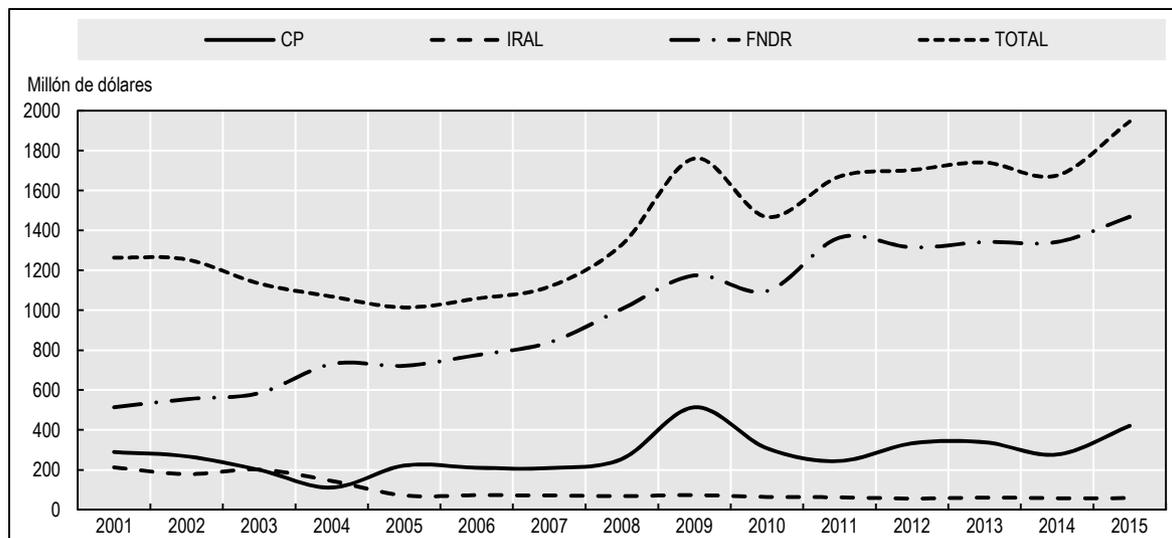
La complejidad de la asignación de fondos para los gobiernos subnacionales hace que sea difícil lograr sinergias territoriales. Desde una perspectiva municipal, las solicitudes de fondos del FNDR deben pasar por un complejo grupo de filtros que pueden variar dependiendo del tamaño del proyecto. Los proyectos más grandes, por ejemplo, pueden pasar por los gobiernos regionales, la SEREMI del Ministerio de Desarrollo Social, y el Ministerio de Hacienda, mientras que los más pequeños pueden pasar sólo por el gobierno regional y una SEREMI (generalmente la de Desarrollo Social). El proceso carece de la flexibilidad y rapidez necesarias para satisfacer ciertas exigencias municipales de inversión en servicios básicos. Debido a que las solicitudes de fondos del FNDR, están sujetas a un análisis previo proyecto por proyecto, por parte de actores de nivel nacional (incluyendo la SEREMI), es muy difícil lograr sinergias entre los proyectos de inversión (OCDE, 2013a).

El FNDR ha favorecido a las inversiones en las regiones metropolitanas, lo que podría acentuar las desigualdades regionales en el país. La fórmula de asignación del FNDR favorece a las inversiones en las regiones con mayor concentración de población y pobreza. Esto se traduce en más recursos del FNDR para las áreas metropolitanas relativamente ricas que concentran la gran mayoría de las oportunidades de empleo, pero también los niveles más altos de pobreza. Esto a su vez, puede exacerbar las desigualdades espaciales (Ahmad y Viscarra, 2016). Por tanto, las regiones atrasadas se ven afectadas de dos maneras: (1) no se ven favorecidas por los fondos del FNDR, que van principalmente a las áreas metropolitanas con una alta concentración de hogares pobres y encabezados por mujeres; y (2) tienen menor capacidad para presentar proyectos que cumplan con los criterios del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) (véase el Capítulo 4) (Ahmad y Zanola, 2015).

Otras fuentes de financiamiento para las inversiones subnacionales en infraestructura también siguen la lógica de asignación “proyecto a proyecto”. El FNDR no es la única fuente de financiamiento de las inversiones regionales, aunque es definitivamente la mayor. Los gobiernos regionales también pueden suscribir Convenios de Programación (CP) para financiar las inversiones regionales y locales (véase más adelante) o recibir fondos del Fondo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). Estas fuentes de financiamiento representan una proporción mucho menor de las inversiones definidas regionalmente (los CP representan el 21,6% del total de fondos para las regiones, y el IRAL sólo el 3%). En algunas regiones como Arica y Parinacota, O'Higgins y Aysén, el FNDR representa casi la totalidad de los fondos regionales⁴

(Gráfico 3.11). Si bien son de mucho valor, estos fondos, como el FNDR, deberían incentivar y apoyar las necesidades de desarrollo integral en lugar de aquellas estrictamente sectoriales.

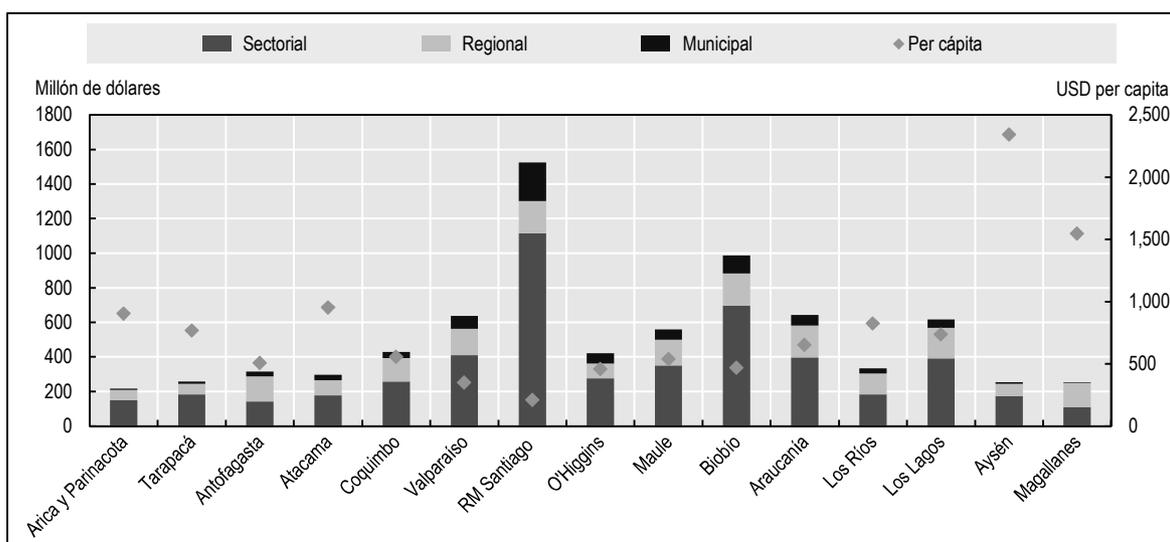
Gráfico 3.11. Fondos para las Regiones 2001-2015



Fuente: MDS (2015b), "Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015".

Las municipalidades tienen una escasa autonomía financiera y una capacidad reducida para planificar y ejecutar proyectos de infraestructura. Las municipalidades son responsables de un pequeño porcentaje de inversión pública. Las cifras de la OCDE muestran que, en el 2013, mientras aproximadamente el 12% de las inversiones públicas se efectuaron a nivel municipal en Chile, en promedio en la OCDE el 56,4% de las inversiones se llevan a cabo a nivel subnacional. Una evaluación de los datos del Ministerio de Desarrollo Social llega a una conclusión similar: sólo el 9% de la inversión pública total es realizada por las municipalidades. Las cifras muestran una fuerte diferencia entre las inversiones municipales en todo el país; en Santiago esta cifra representa el 14% de la inversión pública total, mientras que en Magallanes es menos del 2% (Gráfico 3.12).

La autonomía para financiar y decidir sobre las inversiones en infraestructura a nivel municipal está restringida por la imposibilidad de pedir préstamos. Bajo la Constitución chilena, las municipalidades no pueden pedir préstamos sin la aprobación del Congreso, una prohibición que restringe sus capacidades para comprometerse con inversiones más grandes en infraestructura y que desincentiva, especialmente a las municipalidades más grandes (y ricas), a que diseñen proyectos adaptados a sus necesidades. Para algunas municipalidades esto se ve agravado por la falta de recursos propios, incluso para los gastos recurrentes, una situación que socava seriamente su capacidad para realizar el mantenimiento preventivo e las infraestructuras e instalaciones. El mantenimiento necesario es compensado con inversiones esporádicas en la rehabilitación y "mejora" de las instalaciones, según lo permiten las reglas del SNI, y con el uso de los fondos sectoriales disponibles del gobierno central. Este problema se ve reflejado en el estado de deterioro generalizado de los espacios públicos, aceras y carreteras locales bajo la responsabilidad de las municipalidades (OCDE, 2013a).

Gráfico 3.12. Inversiones sectoriales, regionales y municipales en Chile (2015)

Fuente: MDS (2015b), "Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015".

Las inversiones a nivel municipal se asignan principalmente de manera competitiva lo que puede perjudicar a las municipalidades más débiles e impedir la colaboración. El proceso competitivo para transferir fondos es una manera de manejar la cantidad finita de financiamiento, pero también puede afectar el desarrollo de proyectos de las municipalidades más débiles. Con recursos limitados, el financiamiento de las municipalidades depende de una larga lista de transferencias competitivas anuales (Recuadro 3.11, Gráfico 3.13). Como se señaló anteriormente, la asignación final de los fondos no necesariamente sigue las directrices de los documentos de planeación de varios años, y existe incertidumbre sobre qué fondos se recibirán hasta que se dé la aprobación, dejando a los planificadores en un limbo (OCDE, 2013b). En este escenario, la priorización de proyectos se vuelve crítica y posiblemente riesgosa para las municipalidades. Es crítico porque los fondos son limitados y es importante concentrar los recursos en proyectos prioritarios. Al mismo tiempo, en una situación extrema, si una municipalidad sólo presenta sus proyectos prioritarios y éstos no logran aprobación y financiamiento, entonces las municipalidades no logran avanzar en su cartera de inversiones en infraestructura (OCDE, 2013b). El proceso competitivo puede también desalentar la cooperación intermunicipal y favorecer a las municipalidades con mayor capacidad técnica (OCDE, 2013a).

Recuadro 3.11. Principales fuentes de financiamiento de inversiones en infraestructura para los gobiernos subnacionales en Chile

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR constituye la principal fuente de financiamiento para las inversiones a nivel regional y municipal. Creado en 1974, los objetivos y funciones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional han evolucionado gradualmente. El fondo fue establecido originalmente para estandarizar el acceso a los fondos de inversión pública en todas las regiones. Sin embargo, la SUBDERE ha estado trabajando recientemente para alejar la orientación del FNDR hacia los fondos compensatorios para infraestructura y moverlos más hacia el desarrollo regional con enfoque territorial. Bajo la ley, los principales objetivos del FNDR son: (1) financiar inversiones que permitan el desarrollo regional vinculado a los aspectos sociales, culturales y socioeconómicos; (2) lograr un desarrollo equitativo en la región; y (3) ofrecer compensaciones territoriales para el desarrollo regional.

Los gobiernos municipales pueden presentar su cartera de proyectos al GORE para obtener una parte de estos fondos a través de un proceso competitivo, presentando sus proyectos al GORE y al Consejo Regional. Las principales instituciones/actores que intervienen en el proceso de asignación del FNDR son:

- **DIPRES:** define las glosas y proporciona instrucciones sobre cómo se van a gastar los fondos. Para ciertas regiones, la DIPRES tiene que aprobar (visar) las iniciativas de inversión.
- **SUBDERE:** controla la ejecución del FNDR y aprueba (visa) las iniciativas de inversión y la asignación presupuestaria a través de sus Unidades Regionales.
- **GORE:** es el gerente y responsable de su implementación. El GORE, de acuerdo con el CORE, se encarga de aprobar los proyectos de inversión, su priorización, control y seguimiento.
- **SEREMI:** la participación de las SEREMIAS en el FNDR varía según las regiones. En general, ellos se encargan de coordinar las iniciativas de inversión, así como la articulación de los CP y las inversiones sectoriales dentro del ARI.
- *Intendente:* se encarga de preparar una lista de proyectos previamente aprobados por el SNI para ser presentados ante el CORE que priorizará los proyectos a ejecutarse durante el año.

Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

Este programa es administrado por la SUBDERE para financiar la infraestructura municipal y equipos en las municipalidades de bajo nivel de ingresos. Financia proyectos pequeños y rápidos de infraestructura urbana para impulsar el empleo y la calidad de vida de la población local. Consiste en un componente "tradicional" y uno de "emergencia". El primer componente representa el 75% del monto total. Financia la infraestructura y los equipos se distribuyen a las regiones en función del número de municipalidades y tasa de desempleo. Los GORE comunican el "marco presupuestario" a las diferentes municipalidades, que luego presentan los proyectos a ser financiados por este "marco presupuestario". La SUBDERE tiene que aprobar los proyectos.

Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)

Este programa es gestionado por la SUBDERE. Su principal objetivo es mejorar la calidad de vida de la población marginada, con un enfoque en mejorar la prestación de servicios básicos en los barrios pobres. El objetivo es reducir el déficit en la cobertura de abastecimiento de agua potable y eliminación de aguas residuales en las zonas rurales. Desde el 2012, el programa ha ampliado su alcance para enfocarse en los proyectos de "interés municipal". Para ser parte del programa, las municipalidades tienen que definir ciertos proyectos y subirlos a la plataforma web del PMB para ser revisados. Los representantes regionales de la SUBDERE se encargan de evaluar los proyectos (técnicamente y legalmente). Los proyectos seleccionados se envían a la Subsecretaría de Desarrollo Regional para ser aprobados.

Recuadro 3.11. Principales fuentes de financiamiento de inversiones en infraestructura para los gobiernos subnacionales en Chile (cont.)

Fondo Regional de Inversión Local (FRIL)

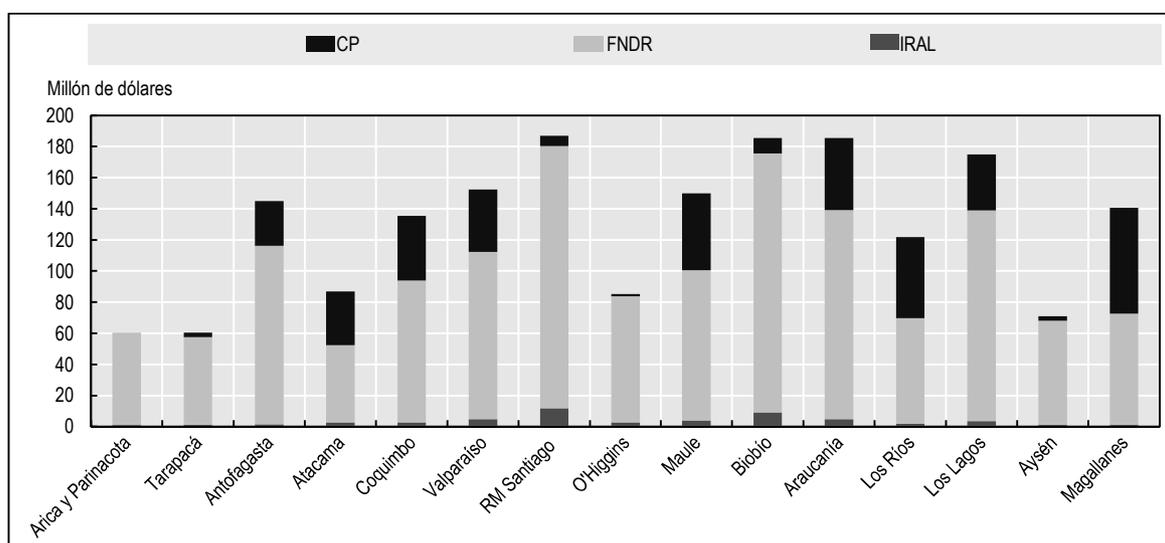
Este fondo utiliza recursos del FNDR para financiar proyectos menores de infraestructura ejecutados directamente por las municipalidades, a la espera de las recomendaciones técnicas del GORE y el CORE. Entre los proyectos a ser financiados por este Fondo están las plazas, aceras y calzadas. Cada año, el GORE presenta una propuesta al CORE para la distribución del FRIL; después de la aprobación, el GORE comunica el monto a las municipalidades, que a su vez tiene 60 días para presentar sus proyectos.

Programa de Inversiones para el Desarrollo de Ciudades

El objetivo principal del programa es facilitar a través de contribuciones reembolsables, la adquisición, construcción, instalación y reparación de instalaciones y edificios vinculados a la infraestructura urbana. Para ser elegible al programa, las municipalidades deben cumplir una serie de criterios. Por ejemplo, deben pertenecer al 30% de las municipalidades con mayor población, o ser capital regional, estar al día en sus pagos de pensiones municipales y contribuciones al Fondo Común Municipal, y haber recogido el excedente suficiente de ingresos durante los tres años antes de la aplicación para pagar la deuda al 31 de diciembre del último año en el que se hizo el préstamo. El programa ofrece préstamos para proyectos urbanos, incluyendo espacios públicos (por ejemplo, carreteras, avenidas, plazas, parques, carriles de bicicleta, zonas peatonales), la iluminación de las calles y espacios públicos, sistemas de control de tráfico, parqueaderos, equipos e instalaciones de recolección y eliminación sanitaria de residuos sólidos, y para la protección del medio ambiente, centros culturales (por ejemplo, museos y teatros), centros cívicos, terminales de buses, instalaciones deportivas y al aire libre y otros mercados.

Fuentes: Acuña, E. (2009), *Propuestas de Mejora al Diseño y Gestión del fondo Nacional de Desarrollo Regional*; Centro de Políticas Públicas UC (2015), *Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local*, <http://politicaspubblicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/asociativad-municipal-2015-1.pdf>; Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2016), *Instrumentos de Inversión Regional*, <https://www.gobiernosantiago.cl/instrumentos-de-inversion-regional>; OECD (2013), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

Gráfico 3.13. Fondos para inversiones regionales por fuente (2015)



Fuente: MDS (2015b), "Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015".

Hacia un proceso presupuestario articulado y estratégico

Los mecanismos de financiamiento vigentes obstaculizan un enfoque integral y estratégico de las inversiones en infraestructura y su priorización. El proceso de inversión en Chile sigue una lógica sectorial y los diversos proyectos que constituyen un programa se someten a una evaluación independiente de sus planes maestros. Las diferentes etapas de aprobación por las que debe pasar una cartera, sobre todo el filtro realizado por el CORE y la evaluación final por parte de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), se realizan en gran medida en base a proyectos individuales. Diferentes prácticas de financiamiento y presupuestación podrían apoyar mejor los objetivos subnacionales de desarrollo y las inversiones diseñadas para alcanzarlos. Ahora que el país se enfrenta a desafíos de infraestructura mucho más vinculados a proyectos pequeños en lugar de grandes infraestructuras, la necesidad de analizar un paquete de inversiones se vuelve aún más aguda. Los desafíos relacionados con el financiamiento y la planeación no pueden abordarse por separado, ya que el financiamiento es la palanca clave para la coordinación. Si no hay incentivos monetarios, hay menos probabilidades de coordinación y la planeación de corto plazo y compartimentada prevalecerá.

La asignación presupuestaria anual desalienta la planeación de inversiones a mediano y largo plazo en el nivel subnacional. Esto es en parte la razón por la que la planeación de inversiones para las municipalidades chilenas se limita principalmente a la preparación de proyectos específicos, siguiendo los procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), para ser presentados al financiamiento a través de cualquier fondo disponible en un año determinado. Las municipalidades compiten por estos fondos con proyectos que no forman parte de una planeación estratégica. La microgestión de los recursos de inversión por parte de la DIPRES es otro obstáculo para una estrategia de inversión basada en la cartera (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Chile necesita mejorar la conexión entre la planeación y el presupuesto para ayudar a priorizar las inversiones en infraestructura a lo largo de varios años (véase el Recuadro 3.12 para ver cómo la UE aborda este tema). Ni la Estrategia de Desarrollo Regional (ERD), ni el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), ni los otros planes de infraestructura del país vinculan las inversiones con líneas presupuestarias. Dado que el ordenamiento y las estrategias territoriales son los instrumentos que establecen el horizonte de desarrollo a mediano y largo plazo, la desconexión entre la planeación y el proceso presupuestario refuerza un sistema que funciona en planes y proyectos de corto plazo, incapaces de tomar decisiones desde una perspectiva de largo plazo e integral (véase también el Capítulo 2). Los marcos presupuestarios de mediano plazo (o la planeación presupuestaria plurianual) ofrecen una certeza razonable de que los fondos se asignarán y traspasarán de un año a otro (véase el Capítulo 2). Este sería un mecanismo para ayudar a abordar esta problemática y fortalecería la capacidad financiera y de planeación de las autoridades subnacionales. Este marco permitiría una mejor gestión de los proyectos de inversión. También ayudaría a los legisladores a ver más claramente las consecuencias a mediano plazo de sus decisiones de gasto y a adaptar las inversiones a una lógica territorial que permita financiar iniciativas integradas y multisectoriales. Para ello, es necesario articular los diversos instrumentos de planeación, enmarcados en un plan maestro que sirva de paraguas estratégico para orientar las prioridades de inversión (véase el Capítulo 2).

Recuadro 3.12. Articulando el financiamiento y la planeación: el caso de la UE

Con un presupuesto de 454.000 millones de euros para el 2014-2020, los fondos estructurales y de inversión europeos son la herramienta principal de política de inversión de la Unión Europea. Se prevé que el cofinanciamiento nacional ascienda a un mínimo de 183.000 millones de euros, con una inversión total de 637.000 millones de euros.

El período post crisis ha dado lugar a una motivación adicional para reformar la manera en que se planifican y utilizan los fondos estructurales y de inversión europeos. En un ambiente en donde la inversión global está disminuyendo, maximizar el impacto de estos fondos se convierte en una prioridad, especialmente porque proporcionan la mayor parte de la inversión pública en muchos países.

Tras las lecciones aprendidas de los períodos anteriores de programación y teniendo en cuenta la necesidad de un mejor uso de los fondos estructurales y de inversión europeos, la reglamentación del 2014-2020 introdujo varias reformas clave. Existe un claro avance hacia un enfoque político más centrado, una orientación más sólida hacia los resultados, unas condiciones marco sólidas para las inversiones, un mejor uso coordinado del financiamiento a través del marco estratégico común y vínculos mejorados entre las prioridades de la UE y las necesidades regionales.

Los Estados miembros están obligados a elaborar y ejecutar planes estratégicos con prioridades de inversión que abarquen los cinco fondos estructurales y de inversión europeos. Estos "acuerdos de asociación" se negocian entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, tras consultar con los diversos niveles de gobierno, representantes de los grupos de interés, la sociedad civil y representantes locales y regionales.

Los acuerdos de asociación establecen los objetivos estratégicos y las prioridades de inversión de cada país, relacionándolos con los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

Una vez adoptados los acuerdos de asociación, la Comisión Europea y las autoridades nacionales convienen en programas que establezcan las prioridades para cada país, región o ámbito político correspondiente.

Combinación de diferentes fondos para financiar los proyectos de inversión local

- Las inversiones territoriales integradas permiten combinar el financiamiento de diferentes programas de fondos estructurales y de inversión europeos para apoyar la implementación de estrategias de desarrollo territorial. Veinte Estados miembros utilizarán inversiones territoriales integradas en áreas que van desde los barrios urbanos desfavorecidos hasta las áreas metropolitanas, desde las rutas de patrimonio cultural hasta las subregiones afectadas por la reestructuración económica.
- El desarrollo local liderado por la comunidad faculta a los grupos locales de acción para implementar estrategias de creación de empleo y crecimiento y mejorar la inclusión social combinando diferentes fondos de la UE. Durante el período de programación, el desarrollo local multifinanciado liderado por la comunidad recibe apoyo de más de 12.000 millones de euros. En el desarrollo rural, más de 2.500 estrategias locales llegarán a la mitad de la población rural de la UE, mientras que el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca apoyará unas 280 de estas estrategias en las comunidades costeras y del interior. Diecisiete estados miembros apoyarán las estrategias de desarrollo local en una política de cohesión.

Fuente: OECD (2016), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.

Mejorando la coordinación vertical entre los niveles de gobierno

Fortalecer las instituciones para lograr una coordinación vertical

Es de suma importancia fortalecer el papel de los GORE, ya que pueden actuar como interlocutores clave para la coordinación vertical. Actuando como meros vehículos de transferencia de recursos desde el nivel central hacia las municipalidades, sin recursos propios, los GORE tienen una autonomía restringida para invertir a escala regional, lo que es una limitación que persistirá hasta que se definan mecanismos de financiamiento regional. Sin embargo, dentro del marco actual, la unidad de planeación del GORE debería desempeñar un papel clave promoviendo y asegurando la coordinación no sólo para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional (ERD), sino también para todas las instancias de planeación en las que está involucrado el GORE. Los GORE son actores clave en la coordinación vertical y en la interacción entre las municipalidades y el gobierno central.

Las regiones también podrían asumir un papel más proactivo apoyando proyectos críticos que requieran una cooperación inter-jurisdiccional, especialmente aquellos que involucren a las municipalidades rurales. Los GORE podrían incentivar la cooperación municipal en proyectos de inversión ofreciendo apoyo técnico y actuando como facilitadores políticos. El GORE y el CORE podrían alentar esta cooperación asignando recursos a proyectos de inversión en los que participen varias municipalidades. Esto debe ir de la mano con el fortalecimiento de las ERD como planes maestros que efectivamente guíen y enmarquen las inversiones en infraestructura a nivel regional y local. En esta función, las regiones también podrían ser socios clave para las municipalidades brindando apoyo técnico y administrativo; los recursos propios regionales limitados pueden obstaculizar estas responsabilidades. Se debe fomentar el papel de las regiones como integradores e intermediarios entre las municipalidades y el gobierno nacional.

Profundizando la coordinación mediante acuerdos de cofinanciamiento

En Chile, los Convenios de Programación (CP), han sido claves para el desarrollo de la infraestructura regional y son las únicas herramientas que permiten la definición de un presupuesto plurianual de inversiones en infraestructura. Para manejar inversiones conjuntas, Chile, al igual que muchos otros países de la OCDE, utiliza contratos voluntarios para cofinanciar las inversiones de infraestructura entre los gobiernos nacionales y subnacionales y coordinar proyectos que involucran a diferentes sectores. Los GORE pueden participar en CP anuales o plurianuales, con uno o más ministerios, o con municipalidades, promoviendo la colaboración entre sectores y niveles de gobierno (Recuadro 3.13). Los dos ministerios sectoriales que más los han utilizado históricamente son el Ministerio de Obras Públicas (MOP), que ha financiado principalmente la pavimentación básica y el suministro de agua potable rural; y el Ministerio de Salud (MINSAL), que ha adoptado una política para planificar e implementar inversiones en infraestructura de salud primaria, secundaria y terciaria mediante CPs. En el 2015, el MOP fue el único ministerio en suscribir convenios en cuatro regiones, mientras que la proporción de CP contratada por MINSAL y MOP representó el 50% cada una (Gráfico 3.14). Algunos ejemplos interesantes de estos contratos incluyen un CP para mejorar la zona costera y la infraestructura pesquera en el 2009 firmado entre el MOP y la Municipalidad de Antofagasta, y la firma del Plan Estratégico de Desarrollo para el sector silvoagropecuario con el Ministerio de Agricultura en el 2004 (SUBDERE, n.d. a).

Recuadro 3.13. Contratos en Chile

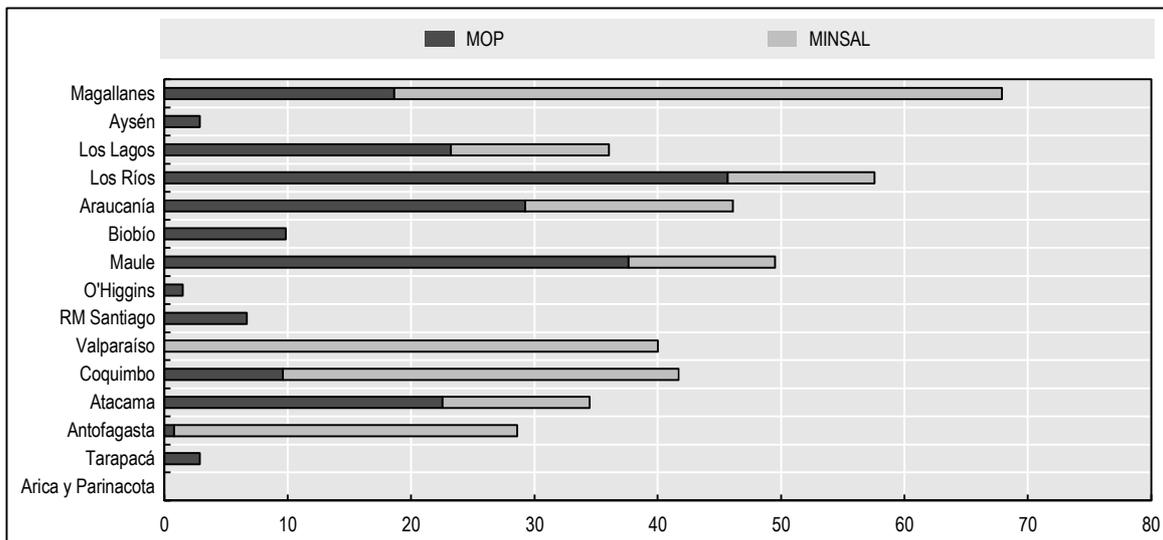
Los convenios de programación (CP), en Chile son acuerdos vinculantes formales entre uno o varios gobiernos regionales y uno o más ministerios nacionales, en los que se detallan las medidas y los procedimientos que deben adoptarse en los proyectos de interés común durante un periodo de tiempo específico. Estos acuerdos también pueden incluir otras instituciones públicas o privadas nacionales, regionales o locales. La suscripción de un acuerdo no implica recursos nuevos o complementarios para las partes involucradas, sino más bien una asignación de su presupuesto ya aprobado para ser gastado mediante estos acuerdos.

Formalmente, los pasos para firmar un CP son los siguientes: (i) la identificación de proyectos, (ii) la firma de un protocolo de acuerdo que inicia las negociaciones entre las partes y define los objetivos, áreas de intervención y recursos que cada institución va contribuir; (iii) la decisión sobre las inversiones que se incluirán en el acuerdo con la recomendación técnica del Sistema Nacional de Inversiones (SNI); (iv) la redacción del acuerdo de programación y negociación (técnica); y (v) la presentación del acuerdo al Consejo Regional para su aprobación y firma. Después de la aprobación y ejecución del convenio, se entra en una etapa formal de seguimiento y evaluación en la que un equipo técnico, junto con representantes de todas las partes involucradas, supervisa la ejecución del mismo. Los proyectos se llevan a cabo utilizando los recursos tanto de los ministerios sectoriales como de los gobiernos regionales (subvenciones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

Estos acuerdos ofrecen un marco legal útil para coordinar las prioridades y responsabilidades nacionales y regionales. Hasta ahora, se han utilizado principalmente para la planeación y financiamiento compartidos de grandes proyectos de infraestructura.

Fuente: SUBDERE (n.d.), *Convenios de Programación* http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-80573_archivo_fuente.pdf

Gráfico 3.14. Inversión pública en regiones mediante Convenios de Programación



Fuente: MDS (2015b), "Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015".

Los contratos pueden potencialmente asegurar que se combinen las decisiones del nivel nacional y las prioridades regionales y que contribuyan coherente y sinérgicamente a los objetivos nacionales de desarrollo. Los beneficios que aportan son múltiples: (i) fomentan el diálogo y el intercambio de información; (ii) identifican objetivos comunes, (iii) establecen objetivos claros y transparentes, (iv) crean

compromisos creíbles; (v) promueven la cooperación municipal; (vi) mejoran el seguimiento y la evaluación; y (vii) fortalecen las capacidades y prácticas para desarrollar estrategias a largo plazo (Charbit y Romano, próximamente). Sin embargo, estas ventajas no han sido explotadas verdaderamente en Chile. Aunque los Convenios de Programación representan una herramienta sólida para cofinanciar las inversiones, existen varias deficiencias relacionadas con su alcance e implementación: (i) los proyectos gestionados a través de estos contratos tienden a ser altamente fragmentados y sectoriales; (ii) su uso se ha limitado principalmente a grandes iniciativas de infraestructura (OCDE, 2009a); (iii) algunos sectores han sido reacios a celebrar estos convenios; (iv) los actores del gobierno central que utilizan los CP lo hacen principalmente para aprovechar los recursos regionales para las actividades que ya se encuentran en sus planes sectoriales (OCDE, 2013a); (v) como consecuencia, el vínculo con las estrategias regionales de desarrollo es limitado; (vi) los CP a nivel subnacional compiten por financiamiento con los proyectos del FNDR.

En este escenario, serían necesarios algunos ajustes para pasar de contratos sectoriales a contratos territoriales, como en los ejemplos de Francia y Colombia (Recuadro 3.14). Los CP deben ser desarrollados y apoyados aún más, lo que no significa que deban ser transformados en su esencia, sino más bien que pueden ser adaptados. Los contratos territoriales son una forma de identificar proyectos relevantes para buscar la competitividad a nivel regional que podrían beneficiar enormemente a la productividad de las regiones rezagadas, mejorando así la diversificación de la estructura productiva de Chile. Para desarrollar aún más los contratos, a continuación, se enumeran algunos de los elementos clave que deben considerarse:

- Especificar las metas territoriales y las prioridades de desarrollo regional que serán perseguidas por el contrato a través de una evaluación cuidadosa de las necesidades y oportunidades en las regiones y municipalidades (Charbit y Romano, próximamente).
- Reequilibrar el enfoque top-down que ha predominado en el marco actual, con un componente inverso más sólido, mediante una fase de consulta. La consulta debe involucrar a los actores nacionales y subnacionales, al sector privado y la sociedad civil para establecer prioridades y acciones evaluando las necesidades regionales de desarrollo. En Francia, por ejemplo, una fase de consulta de dos años permite al gobierno central y regional llegar a un acuerdo sobre el Contrato *État-Région* (Charbit y Romano, próximamente).
- Fomentar contratos en los que se involucren las Asociaciones Municipales para apoyar inversiones a escala supramunicipal. Esto podría ayudar a ciertas regiones rezagadas, que no tienen la capacidad por sí solas, a suscribir tales contratos. Podría destinarse financiamiento exclusivo y especial para contratos que sean suscritos por Asociaciones. Los arreglos contractuales específicos podrían apuntar a las áreas metropolitanas como los acuerdos de ciudades (*City Deals*) en el Reino Unido (Recuadro 3.15).
- Incluir mecanismos de monitoreo y una fase de evaluación en el contrato inicial que permitan evaluar los resultados y los impactos potenciales de los contratos. De esta forma se aprende de los éxitos y fracasos y se facilita el aprendizaje entre pares. El monitoreo y la evaluación son cruciales para que mediante incentivos concretos se persigan los objetivos de manera apropiada. Por ejemplo, una parte

del financiamiento podría asignarse en base a un buen rendimiento (*performance reserve*, según el modelo de Italia o de la UE).

Recuadro 3.14. Contratos para inversiones: el caso de Francia y Colombia

Francia

Los contratos de planeación estado-región (*Contrat de plan État-région* - CPER), han estado en funcionamiento desde 1982 y son herramientas importantes en la política regional en cuanto a planeación, gobernanza y coordinación. Se caracterizan por su amplia cobertura temática y por su carácter intersectorial, aplicándose un enfoque territorial en diversos ámbitos políticos, incluyendo los industriales, ambientales y rurales. El DATAR funciona como el principal socio nacional de las regiones en la elaboración y aplicación de estos documentos de planeación. El contrato lo hacen el Presidente del Consejo Regional, el Prefecto como representante del gobierno central y diferentes ministerios. El cofinanciamiento de las intervenciones se considera un mecanismo importante de coordinación.

Contratos de planeación 2007-2013: en el 2007 se introdujo una nueva generación de contratos estado-región, junto con los Programas de Fondos Estructurales del 2007-2013, para aumentar los vínculos entre las políticas regionales de Francia y la UE. Los nuevos contratos tienen la misma duración de los programas operativos de la UE, se basan en un análisis territorial conjunto y cuentan con sistemas integrados de monitoreo. Al igual que con los Fondos Estructurales, las regiones pueden decidir que se retire el financiamiento 18 meses después de la aprobación de los proyectos si no se ha hecho ningún compromiso. Los contratos se centraron más en las agendas de Lisboa y Gotemburgo. Éstos reflejan tres áreas prioritarias: la promoción de la competitividad y el atractivo territorial, la dimensión ambiental del desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial. El énfasis en el desarrollo sostenible ha crecido, con un proceso de consulta iniciado en el 2007 (*Grenelle de l'environnement*). Se da prioridad a funciones blandas (por ejemplo, la educación, investigación y desarrollo), así como a infraestructuras distintas de las carreteras.

Contratos de planeación del 2014-2020: se ha puesto en marcha una nueva generación de contratos de planeación estado-región del 2014-2020. Cinco temas fueron seleccionados: Enseñanza superior, investigación e innovación; cobertura nacional de banda ancha de alta velocidad y desarrollo de usos de tecnologías digitales; innovación, nichos prometedores y la fábrica del futuro; movilidad multimodal; transición ambiental y energética. Al ser una prioridad para el Gobierno, el empleo será tratado como un tema transversal en los contratos.

A fin de garantizar la igualdad entre los territorios dentro de las regiones, los contratos movilizarán recursos específicos para las áreas prioritarias: barrios urbanos prioritarios, zonas vulnerables sometidas a una importante reestructuración económica, zonas con déficit de servicios públicos (zonas rurales), áreas metropolitanas y el Valle del Sena. Los contratos interregionales para las cuencas montañosas y fluviales serán reexaminados. La preparación de esta nueva generación se llevó a cabo en dos fases: una primera fase de pensamiento estratégico y preparación conjunta entre el gobierno central y las regiones; y una segunda fase de negociación financiera.

Colombia

Los esfuerzos para lograr una mejor coordinación intersectorial de la inversión entre los tres niveles de gobierno llevaron a la introducción de los "Contratos Plan" a principios del 2010, los cuales son programas de inversión en áreas específicas. Los programas fueron definidos conjuntamente por el gobierno nacional (que financia la mayoría de ellos), los departamentos y las municipalidades. Se desarrollaron siete *Contratos Plan* como un primer paso en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del 2010-2014 (en 9 departamentos y 272 municipalidades), y 17 en el PND del 2014-2018. Éstos se centran en las regiones rezagadas y en mejorar la conectividad vial y la prestación de servicios como la educación, salud y saneamiento del agua. Si bien los contratos colombianos se inspiran en los "*contrats de projets État-région*" franceses, difieren de ellos en el sentido de que el sistema francés prevé la preparación simultánea de todos los contratos, y cada uno tiene una duración de siete años. Los *Contratos Plan* firmados hasta la fecha son de diferentes duraciones (de tres a ocho años) y diferentes grados de cobertura territorial: algunos se centran en un departamento (por ejemplo, Santander); uno se centra en un grupo de departamentos (Atrato-Gran Darién, que abarca 25 municipalidades en los 3 departamentos del Chocó, Antioquia y Córdoba), y la mayoría se concentra en grupos de municipalidades. Para los siete *Contratos Plan* pilotos, las partes tuvieron que llegar a un acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio.

Recuadro 3.14. Contratos para inversiones: el caso de Francia y Colombia (cont.)

La nueva generación de los *Contratos Plan* se centra específicamente en la paz y el postconflicto. Ahora se llaman "*Contratos Paz*" (*Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto*), y se están desarrollando en el marco de la agenda colombiana de desarrollo post-paz. Están siendo definidos actualmente, adaptando la importancia estratégica de las áreas para el país (áreas afectadas por el conflicto y/o que sufren de brechas socioeconómicas y/o de infraestructura) y la demanda local. Se enfocan en mejorar la conectividad vial y la prestación de servicios como la educación, salud y el saneamiento del agua. Incluirán proyectos de infraestructura a largo plazo, así como otros proyectos de desarrollo más pequeños. Tienen un gran potencial para inversiones conjuntas que contribuyan a la construcción de paz y, a este respecto, otras variables de priorización, ya que se tendrá en cuenta la incidencia del conflicto armado.

Fuente: OECD (2016g), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.

Recuadro 3.15. Acuerdos de Ciudades (City Deals) en el Reino Unido

Los City Deals son acuerdos entre el gobierno y una ciudad que le dan control a la ciudad para: (1) hacerse cargo y tomar responsabilidad de las decisiones que afecten su área; (2) hacer lo que crean que sea mejor para ayudar a las empresas a crecer; (3) crear crecimiento económico; (4) decidir sobre cómo se debe gastar el dinero público.

La primera oleada de los *City Deals* se implementó con las 8 ciudades más grandes fuera de Londres, conocidas como las Ciudades Principales. La Oleada 2 de los *City Deals* involucra a 20 ciudades - las siguientes 14 ciudades más grandes fuera de Londres y sus áreas extendidas y las 6 ciudades con el mayor crecimiento poblacional entre el 2001 y el 2010. Con la ayuda de la Unidad de Políticas de Ciudades (*Cities Policy Unit*), estas ciudades negociarán acuerdos con el gobierno - acuerdos que otorgan nuevos poderes a cada ciudad a cambio de una mayor responsabilidad para estimular y apoyar el crecimiento económico en su área. Cada ciudad tuvo que presentar una propuesta hasta enero de 2013 que mostrara cómo pretendían lograr esto.

Desde finales de 2011, la política urbana se ha centrado en un número creciente de *City Deals* en Inglaterra que se están implementando en oleadas. Estos acuerdos permiten un cierto grado de devolución "personalizada" de responsabilidades a las ciudades inglesas. Los *City Deals* requieren una mejor coordinación horizontal (entre departamentos) y vertical (entre el centro y las ciudades), y capacidad local.

Fuente: OECD (2015b), *Recomendación Sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno – Implementation Toolkit*, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>.

Mejorando el diálogo con los actores subnacionales

Chile ha hecho grandes avances en fomentar el diálogo con las regiones. El MOP ha iniciado un interesante proceso de diálogo con las regiones para diseñar el Plan Chile 30/30, para definir las prioridades de infraestructura que se incluirán en el paquete final del Plan. Los esfuerzos desplegados en todo el país por el MOP han sido muy innovadores en el contexto de la OCDE y podrían ayudar efectivamente a Chile a construir una estrategia de inversión basada en el territorio. Sin embargo, el papel de las municipalidades en estos diálogos sigue siendo débil. Las municipalidades, como el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y a la realidad local, deben desempeñar un papel clave en la definición de las prioridades de inversión. Estos diálogos de validación son un primer paso positivo hacia la coordinación multinivel que debe ser institucionalizada para maximizar su potencial de romper la cultura predominante de silos y centralista.

Los comités interministeriales han desempeñado un papel crucial en la facilitación del diálogo intersectorial y multinivel en Chile. Chile tiene una fuerte

tradición de comités interministeriales que reúnen a instituciones gubernamentales, la sociedad civil, expertos y otros para desarrollar políticas de apoyo generalizado. En muchos países de la OCDE, estos comités consultivos promueven adicionalmente el diálogo entre actores centrales y locales, lo que también ha ocurrido en Chile. Tanto el PRIRH como los Planes Regionales de Inversión fueron el resultado de los comités consultivos con representantes locales. El Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) regional, si se institucionalizara, podría fomentar el diálogo en el tiempo; el COMICIVYT podría convertirse en una estructura similar al COAGG en Australia o el GORE Ejecutivo en Perú (Recuadro 3.16), evitando así la creación de una nueva institución. Es importante que Chile evite la creación de una nueva institución de diálogo para disminuir el riesgo de *fatiga* de los órganos de coordinación y aprovechar las lecciones aprendidas en la construcción de las Estrategias Regionales de Inversión.

Recuadro 3.16. Foros de diálogo: los ejemplos de Perú y Australia

Perú

Siguiendo una recomendación de la OCDE, Perú estableció un Consejo de Ministros, el GORE Ejecutivo, entre ellos 19 ministerios competentes y 25 Gobernadores Regionales, para tratar de compensar las asimetrías de información entre los sectores y regiones. El GORE realiza reuniones trimestrales, durante las cuales tienen reuniones bilaterales en el primer día para identificar asuntos y oportunidades de cambio de políticas, y en el segundo día identifican y discuten las prioridades estratégicas compartidas.

Sólo se han realizado dos reuniones hasta el momento, en septiembre y noviembre. Durante la primera reunión, los principales temas discutidos fueron la implementación de prioridades de inversión que requieren viabilidad, necesitan de financiamiento del sector privado, buscan financiamiento público y/o deben ser finalizadas. Los objetivos principales de la segunda reunión fueron la definición de prioridades por territorios, tanto para continuar con el desarrollo de políticas de coordinación intergubernamental como para realizar un balance del primer GORE Ejecutivo que se llevó a cabo en septiembre. La siguiente reunión también incluye temas de seguimiento/implementación, etc.

Australia

El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) es el principal foro para el desarrollo y la implementación de la política interjurisdiccional, que consta del Primer Ministro Australiano como su presidente, Mandatarios Estatales, los Ministros Principales del Territorio y el Presidente de la Asociación Australiana de Gobierno Local. Las reuniones del COAG se caracterizaron por un alto grado de esfuerzos colaborativos entre los líderes políticos estatales, territoriales y de la mancomunidad (*Commonwealth*), así como funcionarios de las agencias que participan en la toma de decisiones del COAG a través de reuniones de los jefes de gobierno, Consejos Ministeriales y grupos de trabajo. En el 2006, los Estados establecieron un Consejo para la Federación Australiana (CAF), que comprende a todos los Mandatarios Estatales y los Ministros Principales del Territorio. El propósito del CAF es facilitar los acuerdos basados en el COAG con la Mancomunidad, trabajando hacia una posición común entre los Estados, así como el aprendizaje común y el intercambio de experiencias de un estado a otro. En el 2008, el COAG aceptó un nuevo Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales (IGA en su sigla en inglés). Este acuerdo aumentó la autonomía financiera de los estados, pasando del control de los insumos al monitoreo de los resultados, y racionalizando los pagos hechos al estado en cinco grandes áreas (salud, vivienda asequible, infancia y escuelas, educación vocacional, capacitaciones y servicios de discapacidad). Los Acuerdos Nacionales de Asociación establecen los objetivos políticos mutuamente acordados en las áreas de reforma significativas a nivel nacional o para lograr mejoras en la prestación de servicios y definir los resultados y los parámetros de rendimiento.

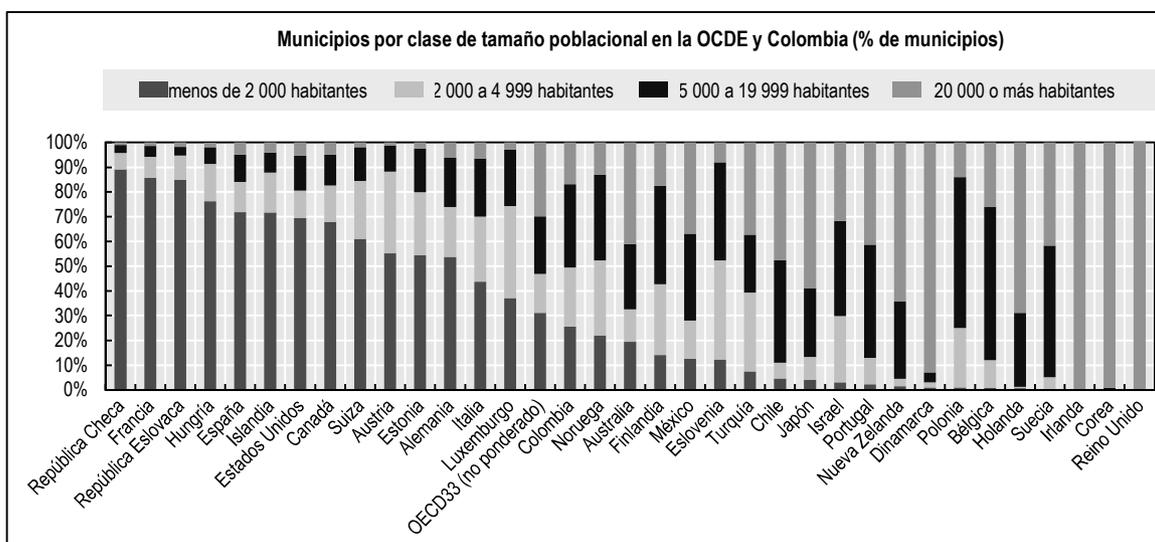
Fuente: Carreño, I., (2016), "Ejecutivo y gobiernos regionales se unen para pedir facultades", La República, published online on 03 September 2016, <http://larepublica.pe/impresa/politica/799543-ejecutivo-y-gobiernos-regionales-se-unen-para-pedir-facultades>; El Peruano, (2016), "Confirman Segundo GORE Ejecutivo", El Peruano, published online on 03 November 2016, <http://www.elperuano.pe/noticia-confirman-segundo-goreejecutivo-48051.aspx>; OECD (2015b), Recomendación Sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno – Implementation Toolkit, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>.

Cooperación entre jurisdicciones

Aprovechando al máximo las asociaciones municipales

Al igual que muchos otros países de la OCDE, Chile tiene una cultura débil de colaboración entre municipalidades, derivada en parte del sistema de asignación de fondos en el que a menudo deben competir las municipalidades. La fragmentación municipal en Chile no representa un desafío particularmente importante cuando se la compara con otros países de la OCDE, ya que en promedio las municipalidades chilenas son grandes en términos de habitantes; en Chile, casi el 50% de las municipalidades tiene más de 20.000 habitantes y sólo el 5% tiene menos de 2.000 habitantes (Gráfico 3.15). Sin embargo, aun cuando no existan municipalidades extremadamente chicas y fragmentadas, la colaboración entre municipalidades sigue siendo relevante, especialmente debido a las fuertes desigualdades en términos de recursos y capacidades (Recuadro 3.17). El fuerte centralismo ha desalentado la colaboración, ya que los proyectos grandes que necesitarían cooperación entre los actores locales se deciden principalmente a nivel central. La asignación de fondos también ha limitado la colaboración, ya que a menudo se incita a las municipalidades a competir en lugar de articular las prioridades de inversión que podrían ayudar a las municipalidades a aprovechar al máximo las sinergias obtenidas a través de la cooperación y e invertir a una escala relevante

Gráfico 3.15. Municipios por tamaño de población en la OCDE



Nota: Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. La OCDE hace uso de estos datos sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén del Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: OECD (2016f), “Estructura y finanzas de los gobiernos subnacionales”, <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en> and OECD (2016b), *Subnational governments in OECD countries: Key data, 2016 edition*, www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf.

Recuadro 3.17. ¿Por qué es importante la coordinación entre jurisdicciones?

La coordinación entre las jurisdicciones, tanto a nivel municipal como regional, es crucial para estar en la posición correcta para aprovechar los efectos indirectos y aumentar la eficiencia a través de economías de escala. Esto aplica aún más para las inversiones en infraestructura, ya que para la infraestructura física la escala mínima eficiente a menudo trasciende los límites de las regiones o municipalidades. La pequeña escala de los proyectos de inversión pública que las regiones o municipalidades pueden realizar a menudo resulta en bajos rendimientos y, por ende, evita la definición local de los proyectos de infraestructura. Para cerrar esta brecha, los mecanismos formales de colaboración permiten a las municipalidades y regiones identificar la escala funcional relevante de las inversiones en infraestructura, reduciendo así la duplicación de inversiones insostenibles debido a la competencia intermunicipal. Superar las barreras jurisdiccionales requiere de la capacidad de ver y ejecutar oportunidades al tiempo que se recolecta el apoyo político necesario.

Fuente: OECD (2015a), Recomendación Sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles del Gobierno <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

Sin embargo, Chile ha reconocido que la cooperación horizontal entre jurisdicciones es clave para producir más inversiones estratégicas. Para fomentar la colaboración entre las municipalidades, la Ley 20.346 de 2009 reforzó las asociaciones municipales constituidas voluntariamente (Recuadro 3.18). Esta ley confiere a las municipalidades el derecho de asociarse para establecer organizaciones sin fines de lucro con diferentes propósitos. Las experiencias de las asociaciones municipales son igual de numerosas que el conjunto de objetivos que tienen. Hasta el 2015 se registraron 37 asociaciones y sólo dos de ellas enumeraron explícitamente el desarrollo de proyectos de infraestructura entre sus objetivos: la *Asociación de Municipalidades de Punilla* y la *Asociación de Municipalidades Paisajes de Conservación para la Biodiversidad de la Región de los Ríos* (SUBDERE, 2014). Por su parte, 16 citaron la ejecución de obras públicas de desarrollo local como uno de sus objetivos. Algunas de estas asociaciones están de hecho incrementando las inversiones a nivel local mediante el diseño de proyectos conjuntos de inversión.

Recuadro 3.18. Asociaciones Municipales en Chile

En Chile, las Asociaciones Municipales han existido desde 1993 con la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), que en ese momento agrupaba al 96% de las municipalidades chilenas. Su misión era la representación política y técnica de las municipalidades a nivel nacional. La AChM también tiene representaciones regionales incluyendo todas las municipalidades dentro de cada región. Gracias al estímulo de la AChM y la SUBDERE, surgieron otras asociaciones para actividades específicas como la cogestión de servicios. Las asociaciones que han surgido agrupan a las municipalidades con temas similares y con objetivos claros y específicos. Hoy se puede identificar cuatro tipos de asociaciones municipales:

- **Asociaciones nacionales:** Representan políticamente a las municipalidades a nivel nacional. La asociación principal es la AChM, que agrupa a la gran mayoría de las municipalidades chilenas; es la asociación más importante y ampliamente reconocida en el país. La Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), existente desde el 2013, y es también una asociación nacional que agrupa a alrededor de 40 municipalidades con afiliación política similar.
- **Asociaciones regionales:** La AChM cuenta con representaciones regionales que corresponden a las asociaciones de todas las municipalidades de la región. El grado de desarrollo y autonomía de cada una de estas asociaciones regionales varía entre las regiones.

Recuadro 3.18. Asociaciones Municipales en Chile (cont.)

- **Asociaciones territoriales:** Estas asociaciones agrupan a municipalidades vecinas con un proyecto en común. La gran mayoría de estas asociaciones forman parte de una voluntad política común. En general, las municipalidades que forman una asociación comparten una identidad común en términos de cultura o actividades económicas.
- **Asociaciones temáticas:** agrupan a las municipalidades para abordar algún tema en común y específico (turismo, actividades mineras, desarrollo productivo) o resolver problemas comunes como la gestión de residuos o la compra de material sanitario.

Fuentes: PUC (2015), Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local; SUBDERE (2008), Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes Orientadores para una Política de Fortalecimiento, www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-7601_recurso_1.pdf.

Durante sus primeros años, las Asociaciones Municipales han demostrado que pueden mejorar efectivamente el proceso de inversión. Las asociaciones municipales pueden impactar positivamente los proyectos de infraestructura de varias maneras: fortaleciendo la capacidad de las municipalidades para formular proyectos, permitiéndoles beneficiarse de las economías de escala, aprovechando los recursos para proyectos con mayor impacto local y aumentando la capacidad de negociación con el gobierno central y regional para obtener proyectos seleccionados y aprobados, etc. El Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica ha demostrado que las Asociaciones Municipales, han atraído efectivamente a más profesionales capacitados para trabajar en el gobierno local, a veces utilizando incentivos monetarios. Con esto, las Asociaciones logran reducir la rotación de especialistas como ingenieros o arquitectos que desempeñan un papel primordial en la formulación de proyectos de infraestructura. Al mismo tiempo, las municipalidades asociadas mejoran la capacidad de negociar con el gobierno regional y aprovechar así de mejor manera las inversiones y el aprendizaje entre pares, especialmente para las municipalidades más pequeñas. Como destaca el estudio, una contribución clave de las asociaciones municipales es la posibilidad de planificar y formular conjuntamente las iniciativas de inversión (PUC, 2015). Esto ha dado lugar a mejores iniciativas de inversión por parte de las asociaciones municipales: las municipalidades más pequeñas parecen beneficiarse más de las asociaciones a la luz de un análisis del número de proyectos con la aprobación (RS) del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), y las municipalidades asociadas también reciben más fondos del FNDR (PUC, 2015).

Si bien Chile ha avanzado de manera importante, el país necesita fortalecer los incentivos para las asociaciones municipales y brindarles mayor capacidad para realizar inversiones en infraestructura. La evidencia demuestra que algunas municipalidades no están informadas de la posibilidad de poder pertenecer a alguna de estas asociaciones. Al mismo tiempo la coordinación entre las asociaciones y las divisiones de planificación municipal (*Secretaría de Planificación, SECPLA*), sigue siendo un desafío. Un aspecto clave que debilita el funcionamiento de las asociaciones está directamente relacionado al financiamiento. El hecho que el financiamiento de las asociaciones provenga principalmente de las cuotas de los miembros, sólo permite cubrir los costos operacionales, e impide que las asociaciones, puedan, por ejemplo, contratar

profesionales directamente (PUC, 2015). Para fomentar las inversiones conjuntas, es crucial generar incentivos para financiar proyectos conjuntos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), u otras fuentes de financiamiento. Las asociaciones pueden incentivarse también a través de contratos territoriales especiales donde las asociaciones sean llamadas a cofinanciar proyectos de infraestructura. Varios países OCDE como Francia (Recuadro 3.19), han implementado dichos incentivos financieros para cooperación. En este proceso, el aprendizaje mediante el intercambio de experiencias entre asociaciones puede ser un factor clave para inversiones más efectivas.

Recuadro 3.19. Incentivos Financieros para cooperación jurisdiccional

A nivel subregional en **Italia**, hay una larga tradición de cooperación horizontal entre municipalidades, la que toma la forma de *Unione di Comuni*, agrupaciones de instituciones intermediarias que integran las municipalidades para permitirles alcanzar un volumen crítico, reducir costos y mejorar la provisión de servicios públicos. Una ley reciente, de abril de 2014, estableció nuevos incentivos financieros para fusiones y uniones de las municipalidades. Las funciones por ejecutar en cooperación incluyen todas las funciones básicas de las municipalidades. Todas las municipalidades con hasta 5.000 habitantes están obligadas al ejercicio asociado de las funciones fundamentales.

Francia tiene más de 36.000 comunas, la unidad básica de gobierno local. Si bien muchas de ellas son demasiado pequeñas para ser eficientes, Francia se ha resistido a las fusiones durante un largo periodo de tiempo. En su lugar, el gobierno central ha alentado a la cooperación municipal. Existen, aproximadamente, 2.145 estructuras intermunicipales con ingresos fiscales dirigidos a facilitar la cooperación horizontal. 99.8% de las comunas son parte de ellas. Cada agrupación de comunas constituye un "establecimiento público de cooperación intermunicipal" (EPCI). Los EPCI asumen las competencias limitadas, especializadas y exclusivas que les son transferidas por las comunas que son miembro. Son gobernados por delegados de consejos municipales y deben ser aprobados por el Estado para existir legalmente. Para alentar a las municipalidades a formar un EPCI, el gobierno central proporciona una subvención básica más una "subvención inter-municipal" para impedir la competencia en las tasas de impuestos entre las municipalidades participantes. Los EPCI se basan en las contribuciones presupuestarias de las comunas miembros y / o en sus propios ingresos fiscales.

Fuente: OECD (2015b), *Recommendations on Effective Public Investment Across Levels of Government – Implementation Toolkit*, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>.

Aunque la colaboración entre municipalidades ha ganado importancia en Chile (Recuadro 3.20), la coordinación entre regiones ha sido parcialmente parte de la discusión de iniciativas conjuntas de inversión. Dadas las características territoriales y los activos productivos de Chile, una aproximación al país mediante macro regiones, podría ayudar a potenciar las especializaciones productivas, lo que conduciría a un desarrollo de infraestructura más orientado territorialmente. “Zonificar” el país, por supuesto, no carece de problemas; la definición de límites macro regionales puede causar algunas complicaciones, ya que no siguen la lógica de fronteras administrativas y las similitudes o diferencias entre territorios vecinos no siempre son fáciles de evaluar.

La planificación a nivel macro regional podría ayudar a Chile en la definición de políticas con un enfoque territorial. Consciente de las ventajas potenciales de la planeación a nivel macro regional, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) ha definido cuatro macro regiones en el Plan Chile 30/30, lo que representa un avance importante en la definición de una agenda con una perspectiva territorial. Cada macro región reúne cuatro o cinco regiones administrativas para planificar las infraestructuras de un territorio con características similares, reconociendo que el potencial de la inversión en infraestructura puede explotarse más plenamente si existen sinergias territoriales. Estas

macro regiones podrían compartir una identidad común, estructuras productivas y desafíos geográficos y de desarrollo. Para aprovechar al máximo las ventajas de estas macro regiones, los instrumentos existentes de planeación regional (estrategias de desarrollo regional, planes regionales de infraestructura, etc.), necesitan ser incorporados en el Plan final. La planeación en las macro regiones también implica desafíos importantes. Como se ha señalado anteriormente en este capítulo, en Chile, la coordinación y colaboración entre diferentes administraciones ha sido difícil; dentro de una región, las municipalidades están llamadas a competir entre sí, y los proyectos conjuntos dentro de una frontera administrativa definida y dirigida por un Intendente son muy difíciles de llevar a cabo. El papel de coordinación de las regiones es débil, si bien hay instituciones –GORE (Gobierno regional) y CORE (Consejo Regional)- que se supone que cumplen ese papel. En este sentido, la coordinación entre regiones podría ser más difícil, ya que la competencia también ha sido parte de la forma en que las regiones operan y gestionan su financiamiento. Al mismo tiempo, sin un líder institucional macro regional, la colaboración entre las regiones depende, en gran medida, de la voluntad política tanto del GORE (Gobierno Regional), como del Intendente. El MOP (Ministerio de Obras Públicas) tendrá que manejar rigurosamente los desequilibrios políticos que puedan surgir en el proceso de definición de las prioridades macro regionales.

Recuadro 3.20. Cooperación entre regiones en Colombia

Colombia ha desarrollado dos nuevos tipos de instituciones de planeación regional: (1) Regiones Administrativas de Planeación, RAPs, que son asociaciones entre dos o más departamentos adyacentes, cuyo propósito es el desarrollo socioeconómico de un territorio específico. Éstos tienen un estatus legalmente reconocido y gestionan sus propios recursos, y el gobierno central puede cofinanciar proyectos estratégicos de inversión con la RAP. (2) Regiones de Planeación y Gestión (RPG), que son un mecanismo de cooperación entre los gobiernos subnacionales (así como el gobierno central) para manejar proyectos de inversión con impacto regional. Para este fin, se encargan de planificar y ejecutar los fondos asignados a través del Fondo de Desarrollo Regional.

Fuente: OECD (2016g), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.

Brecha de gobernabilidad metropolitana

La inversión urbana a nivel nacional está altamente fragmentada, poniendo en juego la administración metropolitana. Como se señaló anteriormente en este capítulo, las cuestiones metropolitanas están fragmentadas a nivel nacional. La responsabilidad del desarrollo urbano en Chile se distribuye entre varios ministerios y sus organismos públicos; los Ministerios de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Transportes y Telecomunicaciones (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, MTT), y las obras públicas (Ministerio de Obras Públicas, MOP), todos desempeñan papeles importantes en planificación y ejecución de infraestructura urbana. La gestión municipal a nivel central cae bajo el ámbito de competencia del Ministerio del Interior y Sub-Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Estas instituciones funcionan eficazmente en una dinámica vertical. Sin embargo, no tienen una tradición de trabajar horizontalmente de manera coordinada o colaborativa, lo que lleva a superposiciones y duplicaciones en la política y la programación subnacionales generadas centralmente (OCDE, 2013b).

Un ejemplo de fragmentación institucional es la política de transporte en áreas urbanas, donde las autoridades nacionales y subnacionales intervienen en áreas complementarias. El MOP (Ministerio de Obras Públicas), es responsable de la gestión de las vías expresas, de los principales accesos viales a la ciudad y del programa de concesiones de infraestructura, que incluye varios proyectos de carreteras urbanas. Sus responsabilidades también incluyen puentes, túneles y aeropuertos. El MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), -a través de su brazo regional de ejecución, SERVIU-, normalmente construye y repara la mayor parte de la red vial urbana (*vías troncales y vías colectoras*), excepto las vías de servicio y vías locales, que generalmente son gestionadas y mantenidas por las municipalidades (con intervención ocasional del MINVU). El MTT (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones), está a cargo de las operaciones de transporte, incluyendo las concesiones de rutas de buses, normas de señales de tránsito y prohibiciones de circulación de vehículos. Previo a la asignación de los fondos, un proyecto debe someterse a un análisis técnico y económico por el Ministerio de Desarrollo Social. Las direcciones municipales de tránsito y urbanas también intervienen en el proceso de aprobación, al igual que las empresas estatales directamente involucradas en el suministro de transporte (por ejemplo, Metro Santiago y Metro Valparaíso). Más allá de las políticas de transporte, otras instituciones en áreas estrechamente relacionadas, como las del uso del suelo el medio ambiente, también juegan un papel importante (ver Capítulo 5, Sección 3.2, Infraestructura Vial). Esta fragmentación en el desarrollo, manejo y mantenimiento de las carreteras a menudo hace que sea complicado vincular eficazmente las autopistas urbanas con la red de carreteras urbanas (OCDE, 2013a).

La cooperación entre las municipalidades de las zonas urbanas es crucial para Chile, ya que la falta de una entidad metropolitana impide un enfoque *whole-of-city* de las inversiones. En las áreas metropolitanas, cada municipalidad tiene la responsabilidad exclusiva de hacer cumplir todas las medidas relacionadas con el transporte, para la implementación de las disposiciones relativas a la construcción y urbanismo, así como para la planeación y regulación urbana de la municipalidad. La fragmentación representa un desafío particular en las inversiones en infraestructura para las tres principales concentraciones urbanas del país: Santiago, Valparaíso y Concepción⁵, donde muchas municipalidades, a menudo con grandes desigualdades entre ellas, constituyen el área metropolitana. Este desafío será más agudo en los próximos años, ya que algunas estimaciones prevén un mayor crecimiento de las áreas metropolitanas en Chile para 2020, con la expansión de Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Rancagua-Machalí, Temuco-Padre Las Casas y Puerto Montt-Puerto Varas (*Política Nacional de Desarrollo Urbano* 2014). El desafío es doble: por un lado, las municipalidades no tienen los incentivos adecuados para cooperar y, por el otro, las diferencias en la capacidad administrativa y financiera acentúan las desigualdades dentro de las áreas metropolitanas, incluyendo la segregación socio espacial. Por lo tanto, es de suma importancia manejar esa fragmentación a través de un marco territorialmente apropiado que ayude a conciliar las posibles diferencias en los objetivos, capacidad y posibilidad de desarrollo, y las disparidades socioeconómicas.

Desde hace varios años, las autoridades chilenas y las partes interesadas están conscientes de la necesidad de crear algún tipo de institución metropolitana para fomentar un desarrollo más cohesivo y armónico en las áreas metropolitanas. La Política Urbana Nacional lanzada en 2014, representó un paso muy importante en esta dirección. La Política reconoce la necesidad de crear una organización a nivel metropolitano que sea responsable de la planeación metropolitana, específicamente de los sistemas de transporte y su administración, equipamiento e infraestructura, el manejo

de desechos y la gobernabilidad, entre otros. La creación de una escala metropolitana supone una reorganización de competencias y responsabilidades tanto a nivel regional como municipal. Aun así, esta política aún no ha sido traducida a una ley que especifique la forma y los detalles de esta eventual nueva entidad metropolitana.

La creación de una entidad metropolitana se acompaña de desafíos importantes y barreras políticas que deben ser evaluadas cuidadosamente. Es crucial que una institución que gestiona las áreas metropolitanas tenga sus competencias claramente definidas, evitando el traslape con otros niveles de gobierno y que tenga la suficiente autonomía para ejecutar sus competencias apropiadamente. En el contexto chileno, la autonomía financiera y fiscal de una institución de este tipo es muy difícil, ya que, para tener éxito, una autoridad metropolitana debe tener un cierto grado de autoridad de decisión sobre los recursos y contar con ingresos propios. Existe, de hecho, evidencia de que las estructuras institucionales metropolitanas que pueden generar ingresos propios (y tener control sobre sus finanzas), tienden a florecer, mientras que las que son controladas por quienes las financian enfrentan mayores dificultades (OCDE, 2013a). El aumento de poder para las áreas metropolitanas en su relación con el gobierno central podría crear algunas tensiones debido a una reestructuración de los equilibrios de poder. Esta es probablemente la principal barrera que ha impedido que la Política Urbana Nacional se traduzca en leyes específicas. Sin embargo, la existencia de una entidad metropolitana no significa que el rol del gobierno nacional desaparezca. Por el contrario, actuando como un mediador se crea la oportunidad para que el nivel nacional se centre en asegurar un enfoque más coherente del urbanismo entre las instituciones de nivel central -y en su relación con las instituciones subnacionales- mediante el establecimiento de las leyes y los reglamentos necesarios para la gobernanza urbana (OCDE, 2013a).

Un primer paso para fortalecer la gobernanza metropolitana podría ser una mejor coordinación de las políticas de inversión y gestión del transporte. Para hacer frente a la ausencia de una autoridad metropolitana, Chile podría establecer una autoridad dedicada exclusivamente a la gestión del transporte urbano, supervisada por el Ministerio de Transporte o por un nivel descentralizado de gobierno (véase el capítulo 4). La creación de una autoridad de transporte puede servir para crear las capacidades necesarias en el nivel subnacional para administrar el sistema de transporte de la región a escala metropolitana, muy similar al Consejo de Auckland que se encarga de desarrollar el Plan de Auckland, el cual, entre otras cosas, establece estrategias para la construcción de infraestructura para reducir la congestión de Auckland durante los próximos treinta años (véase el Capítulo 4). La autoridad podría basarse en la experiencia del Plan Transantiago y SECTRA (Secretaría de Planificación y Transporte). Este paso intermedio, que implica la delegación diferenciada de competencias de los niveles nacionales y subnacionales, evita un enfoque genérico hacia la gestión de un conjunto heterogéneo de áreas urbanas funcionales. La gobernanza urbana necesita una arquitectura suficientemente flexible para adaptarse a los distintos tipos y desafíos de las zonas urbanas.

Altas disparidades en las capacidades subnacionales

Fortalecimiento de las capacidades y habilidades para inversiones en infraestructura a nivel subnacional

El mejoramiento de las capacidades en las regiones y municipalidades es crucial para que los mecanismos de coordinación existentes funcionen de manera eficiente. Definir, estructurar, implementar y monitorear la inversión en infraestructura requiere de un

conjunto muy diverso de capacidades y habilidades que permitan el logro de metas específicas en las diferentes etapas del ciclo de inversión. Como en muchos países de la OCDE, en Chile la brecha de capacidad varía mucho entre los gobiernos subnacionales. El fortalecimiento de las capacidades a nivel subnacional es crítico, no sólo para mejorar las capacidades para diseñar e implementar inversiones en infraestructura a nivel local, sino también para avanzar en el programa de descentralización, ya que la brecha de capacidad podría ser uno de los principales argumentos que obstaculizan el proceso de descentralización. La reforma de descentralización del gobierno debe ir acompañada de medidas apropiadas que permitan garantizar que la mayor autonomía de los gobiernos regionales no se traduzca en mayores desigualdades.

El bajo nivel de capacidades en ciertas regiones o municipalidades es probablemente uno de los obstáculos más importantes para la ejecución de inversiones en infraestructura transformadoras y necesarias a nivel subnacional. Varios estudios han analizado el desempeño municipal en proyectos de inversión (Acuña, 2009; Avendaño, 2009; PUC, 2015) y concluyen que las municipalidades no tienen la capacidad suficiente para crear proyectos de inversión que les permitan ser aprobados por el SNI (Sistema Nacional de Inversiones). El estudio sobre Asociaciones Municipales de la Universidad Católica de Chile muestra que durante el período 2002-2012, el porcentaje de iniciativas municipales que obtienen el “RS” fue menor que el de otras instituciones (PUC, 2015). Las municipalidades todavía tienen, en promedio, escasos recursos y una capacidad técnica insuficiente para ejecutar proyectos de inversión de manera eficiente; situación que es especialmente problemática para las localidades menos desarrolladas. En el año 2015, las municipalidades sólo ejecutaron el 53,6% de su presupuesto inicial de inversión (Contraloría General de la República, 2016), lo que puede explicarse en parte por la falta de competencias necesarias para diseñar proyectos de inversión que puedan ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social.

También hay diferencias importantes en la capacidad administrativa local para llevar a cabo contratos de concesión, lo que puede contribuir a las disparidades dentro y entre las regiones. El sistema de concesiones ha contribuido a una mejora significativa en la infraestructura de Chile y al acceso a los servicios públicos básicos, particularmente en áreas rurales y remotas. A pesar de estos éxitos a nivel nacional, este sistema también puede contribuir a la segregación inter- e intra-urbana a nivel municipal. Las autoridades locales pueden suscribir acuerdos de concesión con el sector privado, por ejemplo, para proporcionar estacionamientos públicos. Sin embargo, la capacidad real de las municipalidades para llegar a tales acuerdos varía y tiende a ser más común entre las municipalidades más ricas. Por lo tanto, en un área metropolitana, los servicios públicos en las municipalidades adyacentes pueden variar ampliamente en tipo, variedad y calidad (OCDE, 2013a).

En Chile, dos de los principales obstáculos para la creación de capacidad están asociados con una alta rotación de personal y bajos salarios a nivel local. Las brechas de capacidad en los gobiernos subnacionales de Chile están directamente relacionadas a la escasez de recursos financieros para la contratación de personal calificado; un desafío que es aún más agudo en las municipalidades más pobres (Ahmad y Zanola, 2015; Contreras et al., 2011). Las agencias del gobierno central ofrecen salarios más altos y, por lo tanto, son capaces de atraer a personas con mayores niveles de capacitación y especialización. Las malas condiciones de trabajo y la elevada rotación de profesionales conducen a un nivel insuficiente de especialización profesional. Adicionalmente, los funcionarios encargados de diseñar los proyectos de infraestructura

suelen abandonar sus puestos de trabajo después de recibir capacitación (Contreras et al., 2011). Aun así, las condiciones varían mucho en todo el país; hay municipalidades que sólo tienen un profesional trabajando en la división de planeación, mientras que en otros casos hay un equipo multidisciplinario con más de 30 profesionales (Contreras et al., 2011).

Chile ha logrado un progreso importante en la profesionalización de la mano de obra regional y municipal. Los programas de capacitación son fundamentales para mejorar el diseño de proyectos de inversión apropiados, pero también lo son las habilidades generales de los funcionarios públicos locales (Recuadro 3.21). Por ejemplo, SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional), cuenta con un departamento especial de capacitación municipal y regional- la Academia de Capacitación Municipal y Regional, cuyo objetivo principal es promover la formación continua de los gobiernos regionales y municipales. Ésta ofrece asistencia técnica, formación permanente y completa, generando capacidades a largo plazo para el personal de los gobiernos subnacionales. La Academia gestiona un fondo competitivo dedicado a ayudar a los funcionarios municipales a obtener diplomas técnicos o profesionales. La Academia también ofrece un programa anual de cursos oficiales de formación en diferentes ámbitos, como los son la gestión municipal, la cooperación descentralizada y la gestión financiera, al igual que cursos cortos de especialización en áreas como el manejo de residuos sólidos (SUBDERE, 2016b). El Sistema Nacional de Inversiones (SNI), ofrece cursos especializados de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (*Capacitación en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública*), para funcionarios nacionales y subnacionales. Este cuenta con un módulo dedicado a la capacitación en el terreno y talleres regionales (*Capacitación en Terreno y Taller Regional*). En paralelo, otros organismos de nivel central tienen convenios con instituciones públicas o privadas para realizar talleres y otorgar diplomas, ya sea a través de oportunidades de aprendizaje en línea (e-learning) o presenciales, y la Asociación de Municipalidades de Chile también ofrece oportunidades de capacitación a través de una variedad de seminarios, cursos, talleres y foros (OCDE, 2013b).

Recuadro 3.21. Capacitación regional para inversiones públicas en Chile

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) realiza *capacitaciones en terreno* para entidades encargadas de formular *iniciativas de inversión* (IDI), principalmente municipalidades y otros servicios públicos a nivel local. El objetivo es el de desarrollar las competencias apropiadas por parte de los funcionarios subnacionales en la formulación y preparación de proyectos de inversión, así como en las metodologías de *evaluación social de proyectos*. Las sesiones de capacitación tienen lugar en las municipalidades y son diseñadas por analistas de inversión del SEREMI (Secretaría Regional Ministerial), del Ministerio de Desarrollo Social de cada región. El cronograma es definido por el Coordinador Regional de Capacitación (CRC), con el Coordinador de Inversiones del SEREMI. Las sesiones de capacitación están diseñadas para un grupo de dos a once personas.

Fuente: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/capacitacion/capacitaciones-en-terreno/> (último acceso a noviembre 2016).

Sin embargo, la multiplicidad de herramientas y metodologías propuestas por el gobierno central, que a menudo no están articuladas, pueden constreñir a los gobiernos locales en lugar de aliviar sus tareas. Los distintos programas de asistencia técnica deben articularse mejor para evitar sobreposición y una proliferación de diferentes hojas de ruta. La SUBDERE juega un papel clave en este proceso. Con respecto a los proyectos de infraestructura, se podría encargar a un organismo asesor de infraestructura a nivel central (véase el Capítulo 2), que brinde apoyo a los gobiernos subnacionales, en colaboración directa con la SUBDERE y el SNI. El papel de las

regiones y las asociaciones municipales en la articulación de la creación de capacidad municipal y el apoyo técnico también deberían desarrollarse mejor. Asociaciones entre regiones y asociaciones municipales podrían mejorarse, incluyendo tanto el intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos subnacionales como mecanismos de aprendizaje entre pares.

La Ley 20.922 sobre la planta municipal, recientemente aprobada, es una oportunidad para que las municipalidades fortalezcan las capacidades subnacionales. A las municipalidades ahora se les permite designar a su personal municipal permanente. Esta es una gran oportunidad para las municipalidades, que ahora pueden contratar a profesionales con las habilidades y capacidades necesarias ofreciendo mejoras salariales y la posibilidad de acceder a más beneficios a través de mayores grados o incentivos financieros (*bonos*). Para la implementación de esta ley, las municipalidades chilenas podrían seguir el ejemplo de países de la OCDE como Corea (Recuadro 3.22) que, además de la gestión del desempeño, toman cada vez más en cuenta la gestión de competencias para identificar las capacidades que los altos directivos deben aportar a sus puestos de trabajo, establecer estándares consistentes y reforzar los valores y la cultura deseados del servicio público. Por lo general, el perfil requerido incluye capacidades de liderazgo, habilidades de gestión, la capacidad de alcanzar resultados e integridad personal. Las competencias se usan normalmente durante el reclutamiento y selección, el plan de sucesión, la identificación de potenciales futuros líderes en las filas de personal gerencial intermedio, la gestión de desempeño, la capacitación y desarrollo de liderazgo. De hecho, Chile debería complementar sus programas de capacitación con una adecuada y rigurosa evaluación de competencias en la brecha de capacidad de las municipalidades y / o regiones, definiendo estándares de desempeño. Estas calificaciones y estándares de desempeño deben ser evaluados como la base para otorgar una acreditación de haber alcanzado las expectativas generales de la profesión y deben ser monitoreados para mantener dicha acreditación y considerados como un ejercicio continuo. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales en Chile podrían recurrir a las prácticas existentes del gobierno central chileno y considerar la adaptación de los principios para los altos funcionarios civiles (*Sistema de Alta Dirección Pública*) al contexto local (OCDE, 2013b).

Recuadro 3.22. Evaluación de Competencias en Corea y México

En 2006, el gobierno coreano introdujo un marco de evaluación de competencias para los altos funcionarios civiles. Este marco se ha utilizado para nombrar altos funcionarios, independientemente de su antigüedad. Sobre la base de la operación exitosa entre altos funcionarios, el marco de evaluación de competencias se amplió a la división de los funcionarios de nivel de dirección en el segundo semestre de 2010. La evaluación de las competencias ha mejorado la confiabilidad y la imparcialidad de la gestión de recursos humanos. Además, con los resultados de la evaluación de competencias reflejados en la capacitación, se ha mejorado la competitividad general del gobierno.

Las competencias sujetas a evaluación incluyen la toma de decisiones estratégicas y el compromiso de cambio, al igual que los altos funcionarios gubernamentales, junto con las habilidades necesarias para una gestión eficaz de la organización y la ejecución eficiente de las políticas. La evaluación se enfoca en la competencia laboral necesaria para dirigir una organización.

En México, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias (CONOCER,) es la autoridad encargada de establecer los estándares de competencia y la gestión del Sistema Nacional de Competencias, que tiene como objetivo promover la competitividad económica y el desarrollo educativo. Este emite la acreditación de varias instituciones públicas y privadas para la certificación de competencias. También en México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ha estado certificando a los *agentes compradores* por más de 15 años. El resultado ha sido un aumento en los estándares de adquisición, y proporciona a los empleados un espacio amplio para tener una carrera en la profesión.

Fuente: OECD (2013b), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en>.

Transfiriendo competencias para fortalecer las capacidades subnacionales

El fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos regionales y municipales es necesario para iniciar un proceso de aprendizaje progresivo mediante la práctica. Las experiencias de la OCDE revelan que, aparte de los mecanismos para fortalecer el desempeño y mejorar las habilidades de los funcionarios locales, el fortalecimiento de la capacidad se beneficia claramente de la participación progresiva de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones (OCDE, 2009a). La transferencia progresiva de competencias a los gobiernos subnacionales debe considerarse como parte de un fortalecimiento sistémico de capacidades y marcos de gobernanza multinivel que permitan inversiones más eficientes. En este proceso uno de los factores más desafiantes en Chile es la existencia de fuertes disparidades entre regiones y municipalidades. En términos de capital humano e institucional, algunas regiones o municipalidades pueden encontrar más difícil que otras hacerse cargo de responsabilidades descentralizadas. En términos generales, la mayoría de las municipalidades más desarrolladas estarán en mejores condiciones de adaptarse y beneficiarse de una mayor descentralización, mientras que en las localidades menos desarrolladas con instituciones más débiles y menos recursos financieros y humanos, puede resultar más difícil de implementar (OCDE, 2009a). Es por esta razón que algunos países han implementado un proceso de "learning-by-doing" gradualmente ofreciendo asistencia técnica y creación de capacidad, paralelamente a una transferencia progresiva de responsabilidades. Es importante saber que los enfoques de gobernabilidad asimétrica contienen riesgos, ya que pueden crear complejidad institucional o conducir a un trato preferencial para algunos; pero al mismo tiempo, es una forma de tener en mejor consideración situaciones territoriales, políticas y culturales. Si el proceso está definido claramente y es transparente, tales riesgos podrían ser atenuados. Este enfoque asimétrico se está adoptando cada vez más por diversas razones en Francia, Italia, Suecia, el Reino Unido y recientemente en Colombia (Recuadro 3.23).

Recuadro 3.23. Delegación de competencias diferenciada en Suecia y Colombia

Desde finales de los años noventa, Suecia ha desarrollado un proceso de regionalización poco habitual, proponiendo diferentes opciones a las distintas regiones y persiguiendo una descentralización asimétrica. En contraste con las reformas impulsadas por el gobierno central en algunos otros países de la OCDE, las reformas de regionalización de Suecia han adoptado un enfoque ascendente ("bottom-up"), basado en una elección consciente de tomarse el tiempo para experimentar, alcanzar un consenso a través de consultas profundas y aprender de los resultados. El resultado es un mapa muy heterogéneo en el que las responsabilidades de desarrollo regional (en particular la tarea de diseñar programas de desarrollo regional y programas regionales de crecimiento), han sido asignadas de diversas maneras a: consejos de condado (autoridades regionales directamente elegidas), en dos "regiones piloto" (Västra Götaland y Skåne, ambas regiones urbanas del sur de Suecia); órganos regionales de coordinación (asociaciones indirectamente elegidas de todos las municipalidades de un condado, llamado *kommunala samverkansorgan*), en dos tercios de los condados hasta la década de 2000; y a los consejos administrativos del condado en una cuarta parte de los condados (Norrbotten, Västernorrland, Jämtland, Västmanland y Estocolmo).

Una ventaja clara de la regionalización ascendente es que permite un proceso de descentralización sin problemas en una base de aprendizaje mediante la práctica, con el derecho a experimentar y aprender de los resultados. Desde finales de los años noventa se han realizado diversas evaluaciones externas en las dos regiones piloto, y el resultado parece ser positivo. Sin embargo, sus logros son difíciles de medir cuantitativamente, y las lecciones de Västra Götaland y Skåne, dos áreas metropolitanas con casi un tercio del total de los municipios suecos no pueden necesariamente ser extrapoladas a todas las regiones suecas.

Recuadro 3.23. Delegación de competencias diferenciada en Suecia y Colombia (cont.)

Entre 2012 y 2015, nueve municipalidades locales de Dinamarca fueron autorizadas a algunas excepciones de las normas gubernamentales y de requisitos de documentación, con el fin de probar nuevas formas de resolver sus tareas, en un experimento de política conocido como la iniciativa "Municipalidad Libre". El enfoque principal fue la simplificación, la innovación, la calidad y un enfoque más inclusivo del ciudadano individual, con muchos de los experimentos centrados en el esfuerzo de empleo. El experimento de la Municipalidad Libre se está evaluando actualmente, con el fin de crear la base para una potencial legislación futura sobre la desburocratización para todas las municipalidades. El concepto de Municipalidades Libres continuará en una forma adaptada hasta 2019, y está siendo extendida a más municipalidades.

Fuente: OECD (2017), Monitoring Review of Sweden.

Las experiencias piloto chilenas en el traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales (Recuadro 3.24), son una herramienta muy sólida en este sentido. Las experiencias piloto en Chile permiten una transferencia diferenciada de responsabilidades. Tal como lo reconoce la Serie de Políticas de Mejoramiento de la OCDE, la descentralización asimétrica permite la creación de capacidad mediante la creación de mayor autonomía en la toma de decisiones, lo que podría constituir una alternativa eficaz para Chile (OCDE, 2015e). Además de abordar las disparidades, las experiencias piloto permiten el aprendizaje entre pares, ya que los actores involucrados pueden sacar lecciones de ello. Como Chile tiene una cultura centralista muy fuerte, las experiencias piloto pueden facilitar el proceso y permitir una comprensión de las principales barreras, éxitos y fracasos del proceso. También permite que las regiones, las municipalidades y el gobierno central se adapten progresivamente a los cambios.

Recuadro 3.24. Experiencias piloto de descentralización en Chile

Entre los pilares estratégicos de las reformas de descentralización en Chile se encuentran los programas piloto para el traspaso de competencias en tres áreas: 1) desarrollo productivo; 2) infraestructura y transporte; 3) desarrollo social y humano.

Los programas piloto para la transferencia de responsabilidades de desarrollo productivo comenzaron en el segundo semestre de 2015 en tres regiones, Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Para ello, el gobierno ha iniciado un proceso de coordinación entre el Ministerio de Economía, DIPRES (Dirección de Presupuesto), SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional), CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) y SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), quienes en conjunto han definido un modelo preliminar para la transferencia de responsabilidades de desarrollo productivo. Estos programas piloto están dirigidos a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para que puedan liderar la diversificación de las actividades productivas, el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y la promoción del espíritu empresarial y la innovación.

Para lograrlo, el nuevo marco de gobernanza implica la creación de tres tipos de instituciones:

1. Mesas Ejecutivas Regionales: dirigidas por el Intendente, éstas reúnen a las autoridades vinculadas al desarrollo productivo de una región. Estos son los principales órganos de coordinación para articular las políticas.

Recuadro 3.24. Experiencias piloto de descentralización en Chile (cont.)

2. Divisiones de Fomento e Industria: divisiones dentro de cada GORE (Gobierno Regional) que se conforman de tres profesionales. Su objetivo es el de integrar las políticas de desarrollo productivo y las relacionadas con la investigación, la tecnología y la innovación, fomentando así las inversiones en estas áreas y apoyando las decisiones regionales sobre la asignación de recursos.
3. Comités de Desarrollo Productivo (CDPR): entidades a cargo de la gestión y asignación de recursos de los 24 instrumentos **transferidos** de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) y SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), a cada GORE (Gobierno Regional). El Consejo Directivo de cada CDPR incluye a 10 miembros; Siete representantes regionales y tres representantes nacionales (uno de CORFO, uno de SERCOTEC y uno del Ministerio de Economía). Estos Comités ejecutan políticas vinculadas al desarrollo productivo basadas en los objetivos y estrategias de los gobiernos regionales articulados con las políticas nacionales.

Fuente: SUBDERE (2016c), *Quinto pilar: Experiencias Pilotos en materia de descentralización*, <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/quintopilar>.

Fomentar la participación de los ciudadanos y las partes interesadas

La participación ciudadana en Chile, especialmente en el caso de grandes proyectos de infraestructura, ha sido más reactiva que proactiva. La reacción es particularmente común en los grandes proyectos de infraestructura controversiales que han motivado la movilización ciudadana. Dos ejemplos, 1) la exitosa campaña que movilizó a los grupos vecinales contra la construcción de una autopista principal en medio de las comunidades de Santiago en el año 2000 (Sagaris, 2014) y 2) el conflicto ambiental de Barrancones en donde la acción ciudadana detuvo el desarrollo de un plan hidroeléctrico en 2010 (Spoerer, 2014). Otros ejemplos incluyen la acción ciudadana tomada para detener el desarrollo de un centro comercial en uno de las municipalidades más ricas de Santiago y la participación de la comunidad para asegurar que un parque existente permaneciera fácilmente accesible a todos los residentes (Fernández Prajoux, 2013). Si bien la participación ciudadana en el proceso participativo puede estar creciendo, como se ve en la proliferación de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), la participación de los ciudadanos parece tener más éxito en su capacidad de influir en la política y la programación, cuando existe una amenaza real o percibida (OECD, próximamente). Por esta razón es especialmente importante que el gobierno integre a los ciudadanos en las primeras etapas de la definición de proyectos de infraestructura; el gobierno necesita crear un espacio para las voces de los ciudadanos mejorando la comunicación en las primeras etapas de planeación de manera que los programas no lleguen a la etapa de "amenaza".

Los altos niveles de centralismo y la autonomía limitada de los gobiernos subnacionales para decidir sobre las inversiones en infraestructura convierten la participación ciudadana y de la sociedad civil en una tarea difícil. Como el nivel gubernamental más cercano a los ciudadanos, que es donde debe comenzar la planeación de inversiones, las municipalidades deben desempeñar un papel clave en la promoción de la participación. Sin embargo, su limitada capacidad para poner en práctica sus propias prioridades y definir sus propias inversiones puede desalentar la participación de la sociedad civil y/o de los ciudadanos; si las decisiones se toman de forma centralizada, es probable que sus aportes se mantengan sólo en papel, con un impacto real limitado en la decisión final. Como la generación de instancias participativas es costosa para los

gobiernos locales, éstas podrían tender a involucrar a los ciudadanos simplemente para cumplir con la ley y los procesos administrativos requeridos. Los actores subnacionales podrían ver el requisito como una carga administrativa impuesta por el gobierno central, lo que resulta en una consulta pro forma que no agrega valor real al proceso de definición de políticas. Una preocupación importante a nivel local es la falta o poca información del impacto que tienen a nivel local los programas o planes del gobierno, -por ejemplo, la construcción de una vía principal en medio de una comunidad o de un centro comercial, etc. (Sagaris, 2014, Spoerer, 2014). Los ciudadanos no siempre obtienen la información de forma proactiva por parte del gobierno central o local. (OCDE, próxima).

Aún con un enfoque top-down y centralizado en el diseño de estrategias de inversión, Chile ha logrado importantes avances en la integración de las prioridades de los actores interesados. El país ha reconocido que una mayor comprensión de las preferencias específicas de la sociedad civil puede ayudar a moldear sus inversiones en infraestructura. Un paso clave en el compromiso y la relación con los ciudadanos es la Ley 20.500 de 2011 y el Instructivo Presidencial 007 de 2014, que institucionalizan la participación ciudadana e identifican formas en que las autoridades del gobierno central pueden fomentar una mayor participación. Una iniciativa clave de esta ley es la creación de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) a nivel local, con quienes los actores nacionales deben mantener un diálogo constante. La aplicación de esta ley ha sido difícil. Por ejemplo, hasta finales de 2013, dos años después de la entrada en vigor de la ley, los 117 ministerios y organismos dependientes establecieron normas internas de participación. Para 2015, el 21% de las organizaciones pertinentes todavía no habían organizado los Consejos de la Sociedad Civil necesarios como parte de su estructura de gobernanza (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2015; OECD, próxima b).

Los instrumentos de planificación también tienen un componente participativo. A nivel subnacional, se supone que la ERD (Estrategia de Desarrollo Nacional), el PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal) y el Plan Regulador (PR) definen estrategias de desarrollo a mediano plazo basadas en el aporte ciudadano y la sociedad civil. La SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional), apoya fuertemente a las regiones y a las municipalidades con programas o manuales para guiar estos procesos. El *Manual Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo* de 2010, es una guía metodológica muy detallada y exhaustiva para los gobiernos regionales sobre cómo y cuándo los ciudadanos deben participar en el proceso de diseño de la estrategia. A nivel municipal, se utilizan mecanismos participativos para ayudar a diseñar planes municipales de uso de suelo y de desarrollo. Sin embargo, la participación en la definición del PR se considera de manera tardía en el proceso, limitando el espacio para el aporte del ciudadano. Otra limitación es que los cambios en los PR son procesos largos y se producen de forma irregular (OECD, 2013a).

El Ministerio de Obras Públicas está llevando a cabo una importante iniciativa para involucrar a los ciudadanos en la definición de prioridades de inversión en infraestructura a través de "validaciones regionales" del Plan Chile 30/30. Esta es la primera vez que el MOP (Ministerio de Obras Públicas) ha involucrado a actores regionales y locales en la definición de su agenda, y como tal representa un avance importante en términos de participación. El proceso de *validación* consiste en *mesas de trabajo* en las regiones y talleres regionales y macro regionales, en los que intervienen actores privados y públicos. El MOP también está trabajando en consultas con comunidades indígenas a través de la "Guía para Comunidades Indígenas: Consultoría y Territorios" (ver Capítulo 2). En los países de la OCDE es una práctica común consultar a las municipalidades para la elaboración de una estrategia de desarrollo regional. Sin

embargo, la participación de los ciudadanos, los académicos y las ONG en el diseño de estrategias regionales de inversión es menos común, y los bancos y los actores privados son los menos involucrados en el diseño de estas estrategias (OCDE, 2013c). En el contexto de la OCDE, esta validación regional se destaca como un ejemplo de buenas prácticas para los países afines. Un paso más podría ser pasar de un foro de consulta con el propósito de recopilar la opinión pública, a una plataforma colaborativa en la que los gobiernos y los ciudadanos sean socios y creen un consenso en conjunto (OCDE, próxima b). En otras palabras, Chile aún tiene espacio para seguir avanzando desde la participación descendente (top-down) a iniciativas ascendentes (bottom-up).

La promoción de la participación de las partes interesadas está altamente fragmentada, ya que depende en gran medida de iniciativas aisladas, y sigue una lógica top-down. A nivel nacional, son principalmente dos los ministerios responsables de promover la participación. La primera es la División de Organizaciones Sociales (DOS) de la Secretaría General de Gobierno, que coordina la actividad gubernamental para la participación ciudadana y es responsable de asegurar el respeto de los marcos normativos. La otra es SUBDERE, que se encarga de promover la participación ciudadana a nivel municipal a través de su División de Municipios (especialmente para la formación del COSOC - Consejos Comunales de la Sociedad Civil), y a través de indicadores y marcos normativos para promover el compromiso a nivel subnacional. Sin embargo, el compromiso de la sociedad civil no se limita, ni está coordinado integralmente por estas dos entidades. Paralelamente, los ministerios sectoriales también promueven la participación en sus propios sectores y han implementado una serie de programas que fomentan la participación, especialmente a través de programas específicos para la definición de inversiones o para el proceso de diseño de estrategias de desarrollo (Recuadro 3.25).

Recuadro 3.25. Participación de las partes interesadas en iniciativas relacionadas con la inversión en Chile

Nivel Nacional

El MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) adoptó otro enfoque para la participación de las partes interesadas en su Programa de Pavimentación Participativa. Aquí, el objetivo es alentar la participación ciudadana en la pavimentación o repavimentación de calles, pasadizos y aceras. Los residentes de una comunidad con áreas públicas que necesitan pavimentación o repavimentación pueden reunirse y formar un comité de pavimentación para solicitar formalmente el apoyo necesario. Si la solicitud es aprobada exitosamente, el 5% -30% del proyecto es financiado por la comunidad solicitante, 5% -25% por la municipalidad en el que se encuentra la comunidad y el saldo es financiado por el MINVU. El programa parece tener éxito ya que hasta la fecha más de 3,5 millones de personas han participado y se han instalado más de 6.500 kilómetros de pavimento. Sin embargo, es un enfoque poco ortodoxo de la participación ciudadana donde la participación incluye financiamiento comunitario, y en cierto sentido podría considerarse una forma de reducir el costo del gobierno central y subnacional en la provisión de la infraestructura que pueda ser necesaria. Este enfoque también puede agravar los problemas de inclusión, cofinanciando excepciones por el lado, ya que no todas las comunidades tienen la capacidad de aplicar.

El Ministerio de Energía ha adoptado un enfoque participativo para desarrollar su política energética (Energía 2050), construyendo una hoja de ruta con el aporte no sólo del consejo de la sociedad civil del ministerio, sino también de una serie de talleres temáticos y regionales y desde una plataforma de participación virtual en línea establecida para el aporte de los ciudadanos amplio y directo. El resultado fue la “Hoja de Ruta para 2050: Hacia una Energía Sostenible e Inclusiva”, documento que establece las bases para una política energética a largo plazo que incluye seguir trabajando con las comunidades para asegurar procesos más robustos y participativos, y el fortalecimiento de los actores locales.

Recuadro 3.25. Participación de las partes interesadas en iniciativas relacionadas con la inversión en Chile (cont.)

Nivel Local

La *Intendencia* y el Gobierno Regional de Santiago lideran el proyecto *Nueva Alameda Providencia*, un proyecto para la renovación de la avenida principal de Santiago, con una longitud de casi 12 km y que pasa por cuatro municipalidades muy diferentes (Lo Prado, Estación Central, Santiago y Providencia). Alameda-Providencia es considerada el corazón de la ciudad. La renovación de esta avenida es un proyecto intersectorial importante, ya que no sólo es un proyecto de transporte, sino también uno que considera la planeación, el diseño urbano, la ingeniería, el patrimonio, el medio ambiente, etc., y tiene un impacto en toda la Región Metropolitana. El Consejo de Administración incluye al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Vivienda, al Ministerio de Obras Públicas, al *Intendente* de la Región Metropolitana y a los cuatro alcaldes de las municipalidades correspondientes.

El proyecto se basa en la consulta y participación ciudadana. El Plan de Participación del proyecto es un intento de proporcionar a los ciudadanos información clara, comprensiva y significativa para generar espacio y oportunidades para la participación de todos los interesados, de asegurar que las contribuciones se consideren en el diseño final y de comunicar claramente cómo se incorporaron las contribuciones. El Plan de Participación contempla tres espacios principales de participación: (1) consulta, (2) reuniones metropolitanas y (3) diálogos territoriales.

Fuentes: Ministerio Secretaría General de Gobierno (2016), Cuenta Pública de Participación Ciudadana; MINVU (2014), Programa de Pavimentación Participativa: Manual de Postulación, http://www.minvu.cl/opensite_20070308155628.aspx; Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2016b), *Nueva Alameda Providencia*, www.nuevaalamedaprovidencia.cl.

Si bien los avances recientes han sido importantes, cambiar el modo en que se conciben las políticas públicas requiere tiempo. Aun cuando Chile ha avanzado en la dirección correcta, la participación de los ciudadanos y los actores relevantes aún descansa fuertemente en requisitos formales. Un elemento crítico es que no existe un vínculo explícito entre la participación en la elaboración de los planes de desarrollo y el cumplimiento de objetivos de desempeño o de resultados que podrían utilizarse para fines de rendición de cuentas. Como las estrategias de desarrollo no son vinculantes y los ministerios sectoriales no están obligados a seguir sus directrices, el principal riesgo es que la participación pueda percibirse como un mero procedimiento formal, poniendo en juego el compromiso futuro o de largo plazo. La existencia de diversas instancias de diálogo y participación entre los niveles central y local con los ciudadanos y la sociedad civil es ciertamente valiosa, pero también conlleva algunos riesgos. Chile debe ser consciente del hecho de que la multiplicación de las consultas puede causar lo que se conoce como "fatiga de consulta". La "fatiga de consulta" puede ocurrir si los ciudadanos son "excesivamente solicitados", es decir, se les pide su opinión en la planeación y los procesos repetidamente en períodos cortos de tiempo sin saber cómo se usan sus aportes. La tendencia a las consultas excesivas puede ser especialmente acentuada en los sistemas en los que se hace hincapié en la participación de los residentes en programas y proyectos a corto plazo (por ejemplo, un ciclo electoral) y no en el desarrollo de políticas a largo plazo (OECD, 2017). Esta es la razón por la cual la participación de las partes interesadas debe ser estratégica y coordinada, tanto entre los diferentes niveles de los gobiernos como horizontalmente a nivel nacional para limitar un enfoque fragmentado.

Monitoreo y evaluación de las inversiones en infraestructura

Las evaluaciones *ex ante* deben complementarse con procesos de monitoreo y evaluación, en particular en el contexto actual de reformas de descentralización. Chile cuenta con un sistema de evaluación *ex ante* bien desarrollado para evaluar las inversiones en infraestructura realizadas a nivel nacional y subnacional. Si bien es necesario realizar algunos ajustes para integrar mejor las dimensiones territoriales y los costos operativos y de mantenimiento en las evaluaciones *ex ante* (véase el capítulo 2), es necesario prestar mucha atención al seguimiento y a la evaluación *ex post* de las inversiones en infraestructura. El monitoreo es una pieza clave de los arreglos de gobernanza multinivel, ya que permite a los actores dar seguimiento a la implementación de carteras de inversión y proyectos, rastrear el cumplimiento de las obligaciones contractuales, fomentar el desempeño, hacer ajustes a mitad de curso e identificar resultados a mediano plazo (OCDE, 2015a). Esto a su vez estimula la participación de las partes interesadas, ya que una mejor información puede transformarse en una mejor rendición de cuentas. Avanzar hacia la descentralización de la toma de decisiones trae consigo algunos riesgos de clientelismo y corrupción a nivel local. Mientras que en Chile la Contraloría General de la República juega un papel clave realizando evaluaciones *ex ante* de proyectos de infraestructura para asegurar que se cumple con el contrato, así como las leyes y regulaciones aplicables (ver Capítulo 2); las herramientas de monitoreo y evaluación son también piezas cruciales para prevenir dichos comportamientos. El control *ex ante* en Chile debe ser completado por control *ex post* para las inversiones (véase el Capítulo 1).

Las evaluaciones *ex post* de las inversiones en infraestructura en Chile se basan principalmente en la ejecución presupuestaria de los gobiernos nacionales y subnacionales. En general, el desempeño de los ministerios de línea, pero también de los GORE (Gobiernos Regionales) y las municipalidades, se juzga por su capacidad para ejecutar el presupuesto asignado por la ley de presupuestos anual, ya que la asignación del presupuesto depende principalmente de los niveles de ejecución del año anterior. Si bien esto no está mal, necesariamente, si los gobiernos subnacionales prestan demasiada atención a la ejecución del presupuesto para asegurar sus presupuestos anuales; hay dos elementos principales que se están descuidando: (i) la ejecución real en terreno de la inversión; y (ii) la calidad o el impacto de las inversiones en infraestructura.

Chile ha desarrollado una serie de repositorios de datos para el monitoreo de las inversiones nacionales y subnacionales, que deben ser mejor articuladas (Recuadro 3.26). Estos instrumentos, en general, aprovechan la capacidad a nivel central para reunir información de varias fuentes y facilitar su intercambio entre las autoridades centrales y las subnacionales (OCDE, 2009a). Si bien la existencia de plataformas para recopilar información sobre las inversiones es valiosa, el grado en que se utilizan, la información que proporcionan y la articulación entre ellas siguen siendo limitados. Aunque algunos de estos mecanismos se complementan entre sí, algunos proporcionan imágenes parciales de las inversiones, lo que da como resultado un conjunto fragmentado y disperso de información, tanto para los responsables de la formulación de políticas como para los ciudadanos. A pesar de los diversos sistemas de indicadores existente, y de la recopilación de datos por ministerios individuales, no está claro ni cómo es transmitida la información al nivel subnacional y / o utilizada por el nivel central para mejorar los resultados de las inversiones (OCDE, 2009a). Un enfoque exclusivamente top-down en la definición de indicadores o la información disponible puede no reflejar las necesidades y retos regionales y locales, y una estrategia impuesta por el centro, en ausencia de consulta, puede socavar el compromiso y la participación de los actores subnacionales en

el proceso (OCDE, 2009a). Para romper con el enfoque aislado, Chile debe desarrollar un sistema de monitoreo integrado y unificado que proporcione un conjunto completo de información disponible de una manera fácil de usar para alentar su uso por parte de los ciudadanos. La IDE (Infraestructura de Datos Geoespaciales) proporciona una muy buena base para tal desarrollo y podría constituir la base para una plataforma articulada, integrando información del SNI (Sistema Nacional de Inversiones), siguiendo los lineamientos de los ejemplos de Italia (Recuadro 3.28). El objetivo final de tal plataforma debería ser la provisión de información utilizable y homogeneizada.

Recuadro 3.26. Datos de inversión y herramientas de monitoreo en Chile

SINIM (SUBDERE -Subsecretaría de Desarrollo Regional)

El Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) - gestionado por SUBDERE - ofrece información accesible al público en general a través de su página web (www.sinim.cl). Es la principal herramienta utilizada para monitorear el desempeño subnacional. El SINIM provee más de 150 indicadores estandarizados para cada una de las municipalidades de Chile y algunos están vinculados a inversiones en infraestructura tales como el número de permisos de construcción y las inversiones en nuevas viviendas. Es una herramienta interesante que ofrece una imagen completa de cada municipalidad a través de *fichas comunales* que muestran los niveles de ejecución presupuestaria y transferencia desde el gobierno central (FNDR, *Programa de Mejoramiento de Barrios*, etc.). Los datos disponibles a través de esta plataforma permiten comparar el desempeño de todas las municipalidades chilenas desde 2001 y ayudar a las diferentes partes interesadas a tomar decisiones informadas.

La información disponible no es necesariamente fácil de usar. Si bien puede ser útil como un repositorio de datos subnacionales y útil para los investigadores con fines profesionales o académicos, no es necesariamente el tipo de información que la mayoría de los ciudadanos buscan.

ChileIndica (SUBDERE)

CHILEINDICA es un repositorio de datos de inversión que proporciona información de inversiones sobre los niveles de gobierno central y regional. Permite a los usuarios monitorear la implementación de diferentes proyectos a todos los niveles, mejorando los flujos de información entre las instituciones públicas regionales y sectoriales y la gestión de la inversión. CHILEINDICA es una plataforma en línea que proporciona la historia de las intervenciones territoriales para los gobiernos regionales y ministerios de una manera transparente y oportuna. La información contenida en esta plataforma aún no está disponible públicamente.

BIP – MAPI (MDS –Ministerio de Desarrollo Social)

Paralelamente, el Ministerio de Desarrollo Social proporciona información sobre inversiones a través del *Banco Integrado de Proyectos* (BIP), una plataforma que ofrece información sobre todos los proyectos del Sistema Nacional de Inversiones. Permite a los usuarios monitorear el estado de cada proyecto durante todo el ciclo de inversión, desde la pre inversión hasta la ejecución. El BIP desglosa la información pública sobre todos las *Iniciativas de Inversión* (IDI), por región y municipalidad y por sector y área temática. Por ejemplo, permite a los usuarios ver el porcentaje de proyectos que obtienen la aprobación (RS) del SNI, el número promedio de días que una iniciativa toma para ser aprobada, etc. Da una imagen completa y clara de todas las inversiones por territorio. Basado en las mismas fuentes de datos, el SNI ha desarrollado una nueva plataforma de *mapas de proyectos de inversión*, MAPI, que permite la georreferenciación de proyectos nacionales aprobados por el SNI. Estas dos plataformas ofrecen una dimensión intersectorial y territorial de los proyectos de inversión que se están ejecutando.

Catálogo Nacional de Información Geoespacial – *Infraestructura de Datos Geoespaciales* (IDE)

Es un buen primer paso hacia la localización regional de los proyectos de inversión, pero no hay información detallada sobre la ejecución de los proyectos. Si bien es minucioso, debe simplificarse para facilitar su uso si se trata de que sirva como una herramienta de supervisión eficaz para los proyectos de inversión.

Recuadro 3.26. Datos de inversión y herramientas de monitoreo en Chile (cont.)

Dirigido por el *Ministerio de Bienes Nacionales* (MBN), la IDE está operando desde 2013 como una plataforma web que proporciona datos geoespaciales territoriales. Incluye todas las instituciones que generan y usan información geoespacial. La entidad responsable de la coordinación de la IDE es el Consejo de Ministros de Información Territorial, que cuenta con los Ministros de Hacienda, Economía, Desarrollo Social, Obras Públicas y Vivienda, entre otros. La IDE del Ministerio de Obras Públicas es el Observatorio de Infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico, que proporciona datos sobre la infraestructura existente en el país. Sin embargo, no ofrece información sobre proyectos en desarrollo o la agenda para monitorear su ejecución. La IDE también cuenta con delegaciones regionales, dirigidas por el *Intendente* y coordinadas por el GORE, cuya principal función es facilitar la correcta gestión de la información geoespacial en la región. Algunas municipalidades también han desarrollado sus propias plataformas IDE (Maipú, Quillota y San Antonio).

Fuente: SUBDERE (2016e), *Sistema Nacional de Información Municipal*, <http://datos.sinim.gov.cl>; SUBDERE (2016d), *Sistema de Información Territorial para las Regiones de Chile*, <http://www.chileindica.cl>; MDS (2016), *Mapa de Proyectos de Inversión*, <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/mapa-de-proyectos-de-inversion>; <http://www.ide.cl/>; OECD (próximamente), *Multi-level Governance Review of Chile: Modernisation of the Municipal System*

Las plataformas de monitoreo pueden ser más efectivas cuando se basan en indicadores de desempeño sólidos orientados a resultados que permitan promover el aprendizaje. En la práctica, indicadores bien definidos pueden ayudar a resolver las asimetrías de información que surgen entre los niveles de gobierno o entre el gobierno y las partes interesadas, y pueden reforzar la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno mejorando la transparencia. En este sentido, una plataforma unificada en Chile debe enfatizar en (i) asegurar la coherencia con la estrategia general de inversión pública; (ii) garantizar la viabilidad técnica y financiera, la sostenibilidad y la eficiencia (incluida la evaluación del impacto de la inversión en los gastos actuales). Para lograr esto, es crucial que las estrategias de desarrollo y los planes de infraestructura incorporen indicadores de monitoreo; el Plan Chile 30/30 debe especificar los elementos resultantes de la colaboración vertical que permitan incrementar la utilidad de los sistemas de indicadores y destacar los mecanismos participativos que pueden hacer que el sistema sea más efectivo. Especificar los indicadores en el Plan podría esclarecer los resultados que se buscan con las inversiones en infraestructura y fomentar mecanismos para lograrlos a lo largo del ciclo de inversión. Para aprovechar las herramientas de monitoreo y para fomentar mejores inversiones y más eficientes, estas deben estar vinculadas a recompensas por buen desempeño. El aprendizaje sólo ocurre si la información producida en una etapa se aplica en uno posterior. En muchos países de la OCDE, estas herramientas incentivan a los gobiernos subnacionales a planificar y ejecutar proyectos de manera eficiente. Chile podría dar un paso adelante en esta dirección, utilizando el monitoreo de desempeño para informar explícitamente a las futuras decisiones de inversión, como lo hace Europa (Recuadro 3.27).

Recuadro 3.27. Reserva de desempeño de la UE 2014-2020

La Política de Cohesión de la UE 2014-2020 ofrece fuertes incentivos para alcanzar los objetivos de Europa 2020 a través de un enfoque hacia los resultados basado en tres pilares. En primer lugar, requiere una clara definición de los objetivos de los programas. En segundo lugar, define que deben establecerse varias condiciones en el marco antes de que se desembolsen los fondos (por ejemplo, funcionamiento el correcto de los sistemas de contratación pública), para garantizar que las inversiones pueden realizarse de la manera más eficaz. En tercer lugar, el progreso hacia el logro de los objetivos se monitoreará de cerca y se medirá en función de un conjunto de hitos acordados como parte de un marco de desempeño.

La política establece que los programas y prioridades que alcanzan los hitos establecidos para 2018 en el marco de desempeño pueden beneficiarse de la reserva de desempeño después de una revisión realizada en 2019. El objetivo de la reserva de desempeño es asegurar y recompensar el buen desempeño en la implementación de programas. Cuando se falla seriamente en alcanzar los objetivos (es decir, un desempeño deficiente), los respectivos programas y prioridades no pueden beneficiarse de una asignación de la reserva de desempeño. La Comisión Europea acordó que la reserva de rendimiento será del 6% de los fondos asignados en 2019 a programas y prioridades que han alcanzado el 85% de sus hitos.

Fuente: European Commission (2013), *Q&A on the legislative package for EU Cohesion Policy 2014-2020*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-678_fr.htm

Si bien Chile ha realizado importantes avances en la elaboración de instrumentos de monitoreo, los mecanismos de evaluación *ex post* siguen siendo limitados. Las evaluaciones *ex post* son realizadas principalmente por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Sin embargo, Chile no ha desarrollado herramientas de evaluación de inversiones que permitan evaluar sus objetivos para determinar si los resultados previstos fueron alcanzados y para evaluar el papel desempeñado por las actividades de inversión. Para las inversiones en infraestructura, esto es crucial, ya que el desafío es identificar los impactos económicos reales que pueden beneficiar a las regiones chilenas y llegar a comprender cómo y en qué medida las inversiones en infraestructura pueden aumentar la productividad en los territorios. Las estrategias de infraestructura y desarrollo como el Plan Chile 30/30 y la ERD (Estrategia de Desarrollo Regional), deben considerar una fase de evaluación desde su concepción. Idealmente, las herramientas de monitoreo y evaluación deben unirse en un solo dispositivo; una plataforma como la IDE (Infraestructura de Datos Geoespaciales) podría reunir esta información con un módulo de visualización y georreferenciación para todos los proyectos de inversión pública.

Recuadro 3.28. Cartografía de inversiones: el caso de Italia

El portal web Open Coesione ofrece análisis y monitoreo sobre el uso de los recursos de la política regional, ofreciendo información accesible a cualquier persona, sobre lo que se financia, quién participa y dónde. El portal web contiene información sobre cada uno de los proyectos llevados a cabo para aplicar la política de cohesión de la UE, y más concretamente: los fondos utilizados, los lugares y las categorías, los temas implicados y los plazos de ejecución. Se trata de más de 700.000 proyectos de inversión (alrededor de 17.000 millones de euros, financiados por los gobiernos nacionales y locales). Los usuarios pueden descargar datos brutos o navegar a través de diagramas interactivos detallados por categorías de gastos, lugares y tipo de intervención, así como tener acceso a archivos de proyectos individuales y temas involucrados. También se proporcionan datos sobre la economía local y el contexto social.

Fuente: OECD (2015f), *Effective public investment across levels of government: Principles for action*, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>

Recomendaciones de políticas

Véase la Tabla 3.2 para una visión general de los principales retos y soluciones para la gobernanza multinivel de las inversiones en infraestructura.

1. Una heterogeneidad geográfica marcada y fuertes disparidades territoriales.

- Chile debería desarrollar un enfoque territorial para las inversiones en infraestructura que permita abordar las desigualdades territoriales y aumentar la productividad en todas las regiones. Un enfoque territorial ayudará a Chile a aprovechar al máximo sus especificidades regionales, impulsando la competitividad en todo el país.

2. Chile: un país altamente centralizado

- Chile debería proseguir las reformas de descentralización. La elección directa del Intendente debe complementarse con la transferencia de competencias y financiamiento; si esto no se realiza, las regiones tendrían una autonomía limitada, lo que podría convertirse en una camisa de fuerza para los futuros Gobernadores regionales electos.
- El país debería mejorar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo reforzar la capacidad de toma de decisiones sobre las inversiones en infraestructura a nivel local. Cada municipalidad debe ser capaz de decidir localmente qué inversiones en infraestructura necesita la comuna, con un uso más flexible de las transferencias y la posibilidad de combinar diferentes fuentes de financiamiento para el monitoreo de la inversión en infraestructura.

3. Mejora del marco de planificación para las inversiones en infraestructura

- El país necesita desarrollar una visión a largo plazo para el desarrollo regional. ¿Qué tipo de regiones queremos? La inversión en infraestructura debe estar enmarcada por una estrategia a largo plazo para las regiones. Esto debería articularse con una estrategia nacional, identificando los objetivos de desarrollo a largo plazo y una visión para el país.
- Chile debería fortalecer el papel de las ERD (Estrategia Regional de Desarrollo), como instrumento para guiar y articular las inversiones regionales en infraestructura. Una estrategia única para la infraestructura y el ordenamiento territorial que esté coordinada entre los sectores a nivel nacional y subnacional ayudaría a Chile a optimizar su planificación de infraestructura.
- El papel del PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal), como herramienta de planeación estratégica debe ser fortalecido y mejor articulado con la ERD.
- Para mejorar la articulación entre los ministerios y los organismos públicos a nivel subnacional, el gobierno debería fortalecer el papel de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

4. Articulación entre la planificación y el proceso presupuestario

- Chile debería desarrollar un marco presupuestario plurianual para mejorar la conexión entre la planificación y el proceso presupuestario. A su vez, esto facilitará una priorización efectiva de los proyectos de infraestructura.
- El país necesita pasar de un marco de asignación de fondos basado en proyectos a uno basado en programas, con el fin de permitir la ejecución efectiva de agendas territoriales.

5. Mejorar la coordinación vertical entre los gobiernos nacionales y subnacionales

- Se podría ampliar el papel de las regiones permitiéndoles actuar como intermediarios clave en el fomento de la coordinación vertical de las inversiones. Los GORE (Gobiernos Regionales) podrían ser clave para mejorar la coordinación en dos dimensiones:
 - ✓ Los GORE pueden actuar como interlocutores para la coordinación vertical, ya que tienen una posición privilegiada en la interacción entre las municipalidades y el gobierno central.
 - ✓ Los GORE deberían apoyar proyectos críticos que requieran de la cooperación entre jurisdicciones, en particular con respecto a las municipalidades rurales.
- Los Convenios de Programación deberían ser fortalecidos y transformados en contratos territoriales. Algunos de los pasos clave a considerar son:
 - ✓ Especificar metas territoriales y prioridades de desarrollo regional para cada contrato.
 - ✓ Considerar una fase de consulta en la que participen actores nacionales y subnacionales, el sector privado y la sociedad civil para establecer prioridades y acciones para el contrato, mediante la evaluación de las necesidades de desarrollo regional.
 - ✓ Definir claramente las funciones de las diferentes instituciones y autoridades implicadas, garantizando la colaboración sobre el terreno.
 - ✓ Fomentar contratos con Asociaciones Municipales para apoyar las inversiones a escala supra - municipal. Podría destinarse financiamiento especial a los contratos firmados por las asociaciones. Arreglos contractuales específicos podrían considerarse para las áreas metropolitanas.
 - ✓ Deberían establecerse mecanismos de monitoreo y una fase de evaluación que permita evaluar los resultados de los contratos y su impacto.
 - ✓ Podrían ofrecerse incentivos para la ejecución efectiva de los contratos, asignando, por ejemplo, parte del financiamiento en base al buen rendimiento.

- El papel de los COMICIVYT (Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio) regionales podría ser institucionalizado mediante el fortalecimiento de sus competencias. Los COMICIVYT podrían encargarse de analizar proyectos de inversión a nivel regional para evitar redundancias en funciones en la ejecución de proyectos y monitorear su ejecución. Es importante que Chile evite la creación de una nueva institución de diálogo para disminuir el riesgo de fatiga de las instancias de coordinación. Los COMICIVYT regionales podrían ser comités regulares con competencias de monitoreo y responsables ante los ciudadanos.

6. Cooperación entre jurisdicciones

- Chile debería incentivar con mayor fuerza las Asociaciones Municipales para la realización de proyectos de infraestructura. Para fomentar las inversiones conjuntas, es necesario crear incentivos de financiamiento a través del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), u otras fuentes dedicadas exclusivamente a proyectos conjuntos, o bien mediante contratos territoriales especiales en los que las asociaciones estén llamadas a cofinanciar proyectos de infraestructura colectivamente.
- Para avanzar en la definición de agendas locales, Chile podría planificar sus inversiones en infraestructura a nivel macro regional. Para maximizar las ventajas de estas macro regiones, los instrumentos de planeación regional existentes deben ser articulados con la estrategia macro regional final. Es crucial que el gobierno enfrente rigurosamente los desequilibrios políticos que pueden surgir en el proceso de definición de las prioridades macro regionales.
- Para superar las brechas de administración de las áreas metropolitanas, Chile podría crear una autoridad con responsabilidades específicas y particulares como un paso intermedio entre la creación de un gobierno metropolitano integral y el actual sistema fragmentado. Por ejemplo, Santiago, que durante décadas ha tenido problemas importantes con su sistema de transporte público, podría crear una autoridad de transporte como medio para desarrollar capacidad para administrar el sistema de transporte de la región a escala metropolitana.

7. Fortalecer las capacidades subnacionales

- Chile debe agilizar y articular los diversos programas de capacitación para evitar los traslapes entre ellos y una proliferación de diferentes iniciativas con los mismos objetivos. Con respecto a los proyectos de infraestructura, un órgano central de asesoramiento sobre infraestructura (véase el capítulo 2) podría asumir esta tarea. Las regiones y las asociaciones municipales también podrían ser actores clave de la articulación del fortalecimiento de las capacidades locales y el apoyo técnico.
- La mejora de las capacidades debe ir acompañada de una evaluación de rendimiento con el fin de superar las brechas de capacidad existentes entre municipalidades y/o regiones. Esto también podría implicar la definición de estándares de desempeño para las diferentes profesiones del servicio público.

- Los gobiernos subnacionales en Chile podrían recurrir a las prácticas del gobierno central chileno, adaptando el Sistema de Alta Dirección Pública a sus contextos locales.
- Para la implementación de la Ley 20.922, las municipalidades deberían desarrollar un marco de gestión de competencias para identificar las capacidades que los altos directivos deben aportar a sus puestos de trabajo, establecer estándares consistentes y reforzar los valores y la cultura del servicio público.
- El gobierno debe buscar el fortalecimiento de las capacidades locales mediante un proceso de aprender-haciendo gracias a las experiencias piloto. La descentralización de las competencias en materia de infraestructura y transporte también debería realizarse gradualmente mediante programas piloto.
- El país debe dinamizar y coordinar los espacios de participación a fin de evitar una *fatiga de consulta*. El fortalecimiento de la participación de los actores interesados puede descansar en una reevaluación de lo que ya está en marcha (COSOC, comités, participación en la ERD y PLADECO, talleres, etc.), en un mejor alineamiento de los enfoques y expectativas del gobierno y los ciudadanos, y en una consolidación de mecanismos de consulta para transformarlos en foros de diálogo.
- Las evaluaciones *ex ante* deben ser complementadas con un proceso eficaz de monitoreo y evaluación, en particular en el contexto actual de reformas de descentralización. Chile debe desarrollar indicadores que puedan ayudar a cuantificar el impacto en áreas donde se busca la participación de los ciudadanos.
- Chile debe desarrollar un sistema de monitoreo integrado y único que proporcione un conjunto completo de información disponible de una manera fácil de usar para fomentar el uso por parte de los ciudadanos. La IDE (Infraestructura de Datos Geoespaciales) ofrece un muy buen comienzo para tal desarrollo y podría constituir la base para una plataforma articulada que reúna información de las distintas plataformas existentes (BIN, SNI, SINIM, etc.). Las estrategias de infraestructura y desarrollo como el Plan Chile 30/30 y las ERD deben considerar un proceso de evaluación *ex post* para monitorear su efectividad y eventualmente su impacto en el desarrollo territorial.

Tabla 3.2. Principales retos y soluciones para la gobernanza multinivel de infraestructuras

Condiciones Previas	Principales desafíos para la gobernanza multinivel de infraestructuras	Recomendaciones
Descentralización de las inversiones en infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos subnacionales (SNG) tienen ingresos y gastos propios limitados y desempeñan un papel muy limitado en las inversiones públicas en comparación con la mayoría de los países de la OCDE. • Competencias de infraestructura duplicadas y poco claras en todos los niveles de gobierno. • La autonomía de los gobiernos regionales es bastante limitada en comparación con los estándares de la OCDE. • Coordinación deficiente entre los gobiernos subnacionales y los actores privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales. • Proseguir con las reformas de descentralización y complementar la elección directa del <i>Intendente</i> con la transferencia de competencias y financiamiento. • Aclarar y, de ser necesario, reajustar la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno (formulación de políticas, planeación y ejecución). • Proseguir con los proyectos piloto sobre la transferencia de competencias para disminuir los costos de transición. • Involucrar a los gobiernos subnacionales en la definición y licitación de inversiones en infraestructura con el sector privado.
Marco de planeación de la inversión en infraestructura basado en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de una orientación/estrategia central institucionalizada para las infraestructuras que integren las metas/estrategias de desarrollo territorial. • Coordinación intersectorial deficiente a nivel nacional en relación con las inversiones en infraestructura con impacto territorial. • Coordinación deficiente entre los ministerios sectoriales (SEREMI) y servicios a nivel subnacional. • Enfoque descendente para decidir sobre las inversiones en infraestructura, con poca participación de los gobiernos subnacionales. • El papel de la SUBDERE en la promoción del desarrollo regional y la coordinación de las políticas territoriales es débil. • Los instrumentos de planeación municipales no se vinculan con el proceso presupuestario. • Poca integración entre la planeación de infraestructura y de ordenamiento territorial. • LA función de las estrategias regionales y municipales de desarrollo (ERD y PLADECO) es débil lo que conduce a una mala priorización de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una estrategia/orientación a largo plazo de desarrollo regional, para enmarcar la planeación de la infraestructura en todos los niveles de gobierno. • Fortalecer el papel de la SUBDERE, para mejorar la colaboración entre los ministerios y organismos públicos. • Fortalecer y seguir desarrollando el papel de los COMICIVYT en la definición y monitoreo de las estrategias regionales de inversión. • Fortalecer el papel de las ERD y los PLADECO, para orientar y articular las inversiones regionales en infraestructura. • Optimizar los instrumentos de planeación a nivel nacional y subnacional, articulando el ERD y PLADECO con una estrategia nacional e intersectorial de desarrollo regional.
Vincular el proceso presupuestario y planeación	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación del presupuesto para las inversiones en infraestructura se basa en proyectos. • El financiamiento de inversiones subnacionales impide un enfoque integral y estratégico para las inversiones en infraestructura y su priorización. • La asignación presupuestaria anual desalienta la planeación de inversiones a mediano y largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar hacia un marco de asignación de fondos basado en programas para permitir la ejecución efectiva de las agendas basadas en el territorio. • Desarrollar un marco presupuestario plurianual para mejorar la conexión entre la planificación y el presupuesto. • Priorizar las inversiones enmarcadas en el ERD y PLADECO dentro de un marco presupuestario de mediano plazo.

Tabla 3.2. Principales retos y soluciones para la gobernanza multinivel de infraestructuras (cont.)

Condiciones previas	Principales desafíos para la gobernanza multinivel de infraestructuras	Recomendaciones
Coordinación entre los niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • El papel de los GORE, en términos de competencias y financiamiento, es relativamente débil; la autoridad y autonomía de los GORE son limitadas. • El uso de los convenios de programación (CP) es deficiente; están fuertemente concentrados en algunos sectores y se enfocan en proyectos. • La participación de las municipalidades en los CP es limitada. • El diálogo entre los niveles de gobierno depende en gran medida de la voluntad política; las plataformas de diálogo son informales o ad hoc más que institucionalizadas. • El papel de las plataformas de diálogo como el COMICIVYT ha sido crucial, pero sigue siendo limitado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los GORE (competencias y recursos), como organismos clave para una mejor coordinación: <ul style="list-style-type: none"> ○ Los GORE pueden actuar como interlocutores fundamentales para la coordinación vertical en la interacción entre las municipalidades y el gobierno central. ○ Los GORE deberían apoyar los proyectos críticos que requieran cooperación interjurisdiccional, particularmente con respecto a las municipalidades rurales. • Fortalecer los convenios de programación para transformarlos en contratos territoriales. Algunos de los pasos esenciales a tomar en cuenta son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Especificar las metas territoriales y prioridades de desarrollo regional para cada contrato. ○ Considerar una fase de consulta en la que participen los actores nacionales y subnacionales, el sector privado y la sociedad civil. ○ Definir claramente el papel de las diferentes instituciones y autoridades involucradas. ○ Fomentar alianzas con las Asociaciones Municipales para apoyar las inversiones a escala supramunicipal mediante financiamiento especial para los contratos firmados por las Asociaciones. ○ Acuerdos contractuales específicos para las áreas metropolitanas. ○ Incorporar mecanismos de monitoreo y una fase de evaluación. ○ Establecer incentivos para la ejecución de contratos, por ejemplo, asignar parte del financiamiento en base a un buen rendimiento. • Institucionalizar aún más el papel de los COMICIVYT regionales mejorando sus competencias. El COMICIVYT regional podría consistir en comités regulares con competencias de monitoreo y responsables ante los ciudadanos.
Coordinación entre regiones y municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> • La colaboración entre las regiones y las municipalidades es limitada; los gobiernos subnacionales deben competir a menudo por el financiamiento de las inversiones en infraestructura, obstaculizando así la colaboración entre ellos. • Las Asociaciones Municipales se han enfrentado a una serie de desafíos relacionados principalmente con su financiamiento. • La participación de las Asociaciones Municipales en inversiones en infraestructura es limitada. • Falta de incentivos financieros para la coordinación entre municipalidades y regiones • Las inversiones urbanas están muy fragmentadas. • Falta de un marco de gobernanza metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar las Asociaciones Municipales para proyectos de infraestructura mediante incentivos financieros: <ul style="list-style-type: none"> ○ Financiamiento específico del FNDR (u otras fuentes), dedicado exclusivamente a proyectos conjuntos. ○ Contratos territoriales especiales en donde las asociaciones cofinancian los proyectos de infraestructura. • Fortalecer la planeación de la inversión en infraestructura a nivel macro regional, articulada con los instrumentos existentes de planeación regional. • Desarrollar una autoridad metropolitana de transportes como un primer paso hacia la creación de órganos de gobernanza metropolitana. • Garantizar una arquitectura de gobernanza metropolitana que sea suficientemente flexible para adaptarse a los diferentes tipos y desafíos de las áreas urbanas chilenas.

Tabla 3.2. Principales retos y soluciones para la gobernanza multinivel infraestructuras (cont.)

Condiciones Previas	Principales desafíos para la gobernanza multinivel de infraestructuras	Recomendaciones
<p>Capacidades subnacionales para inversiones en infraestructura</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades deficientes y desiguales de los gobiernos subnacionales para diseñar e implementar proyectos de infraestructura - Las principales barreras para el desarrollo de capacidades son la alta rotación del personal y los bajos salarios a nivel local. • Diferencias importantes en la capacidad administrativa local para celebrar contratos de concesión. • Múltiples programas de capacitación y metodologías mal coordinadas. • Participación deficiente de las partes interesadas en la definición de las inversiones en infraestructura - La participación ciudadana es más reactiva que proactiva. • Múltiples espacios participativos para diferentes propósitos con resultados poco claros. • La evaluación ex post se basa principalmente en la evaluación de la ejecución presupuestaria. • Múltiples repositorios de datos débilmente articulados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar y articular los diversos programas de capacitación de capacidades de inversión. Un Órgano Central de Asesoramiento sobre Infraestructuras (véase el Capítulo 2), podría asumir esta tarea. Las regiones y las asociaciones municipales también podrían ser organismos fundamentales para articular la creación de capacidades y apoyo técnico. • Fortalecer y adaptar la planta municipal a las necesidades locales a través de la Ley 20.922. • Profesionalizar a los funcionarios públicos regionales y municipales: Los gobiernos subnacionales podrían considerar la opción de adaptar el Sistema de Alta Dirección Pública a sus contextos locales. • Evaluar la brecha de capacidades subnacionales con un marco de evaluación de competencias y desempeño que podría incluir la definición de estándares de desempeño. • Desarrollar capacidades mediante proyectos piloto (aprendizaje en la práctica), especialmente en la transferencia de competencias de infraestructura y transporte. • Optimizar los espacios de participación para evitar la fatiga de las consultas mediante la reevaluación de los mecanismos participativos actuales y una mejor alineación de los enfoques y las expectativas del gobierno y los ciudadanos. • Completar las necesidades de evaluación ex ante con un sistema integrado de monitoreo y evaluación que proporcione la información integral disponible y que sea de fácil uso para los ciudadanos. • Fortalecer el IDE como una plataforma articulada, integrando información de las distintas plataformas existentes (BIP, SNI, SINIM, etc.). • Desarrollar un proceso de evaluación ex post para monitorear la efectividad, y eventualmente, el impacto en el desarrollo territorial de las estrategias de infraestructura y desarrollo como el Plan Chile 30/30.

Fuente: Authors

Notas

1. Para Chile, los gastos subnacionales incluyen sólo los gastos municipales.
2. Según la OCDE (2013b), la gobernabilidad portuaria en Chile está fuertemente influenciada por actores privados y del gobierno central con "poca participación a nivel regional o local". Chile tiene 10 puertos estatales de uso público, 14 puertos privados abiertos al uso público, y 32 puertos privados de uso privado (CPI, 2014). Los puertos estatales "son administrados por las autoridades portuarias públicas y son propiedad del Estado, que recibe los ingresos relacionados con el puerto... y tiene una visión central sobre la cual se expanden los puertos, en base al interés nacional. Como resultado, los puertos chilenos tienden a desarrollarse independientemente de las ciudades en las cuales están ubicados "(OCDE, 2013b: 138).
3. La elección de los concejales regionales se produce en el momento de las elecciones presidenciales y parlamentarias cada cuatro años.
4. Estos datos provienen del MIDESO y difieren de los datos proporcionados por el Banco Central a la OCDE.
5. Las otras áreas urbanas funcionales (FUA) de Chile se componen de un solo municipio cada una. Si bien este tipo de fragmentación administrativa –es decir, la falta de correspondencia entre las fronteras administrativas existentes y la organización espacial y funcional de las relaciones socioeconómicas- no es infrecuente, ni siquiera entre las zonas urbanas de Chile, la variación en el número de municipalidades individuales que abarcan las áreas metropolitanas son significativas: 47 en el caso de Santiago, nueve en Concepción y seis en Valparaíso. Aproximadamente la mitad de todas las áreas urbanas están formadas por un municipio y, por lo tanto, no enfrentan los mismos problemas de fragmentación administrativa (o no en la misma medida) que las áreas metropolitanas. Además, cada región metropolitana está compuesta por municipalidades individuales que varían en tamaño territorial y clasificación (centro versus interior) y capacidad de recursos, creando disparidades en el área metropolitana que a menudo requieren una gestión matizada y que se adapte a la situación local (OECD Urban Review).

Referencias

- Acuña, E. (2009), *Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, Memoria para Optar al título de Ingeniero Civil, Universidad de Chile, Santiago. http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1271449156PropuestasdeMejoraalFNDR.pdf.
- Ahmad, E., Viscarra, H. (2016), *Public Investment for Sustainable Development in Chile. Building on the National Investment System*, IDB discussion paper n° IDB-DP-469, Inter-American Development Bank
- Ahmad, E., Zanola, R. (2015), *Chile: Regional Investments, Convergence and Local Governance. Some Preconditions for Sustainable and Inclusive Growth*, London School of Economics, London.
- Avendaño, C. (2009), *Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel municipal*, Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial, Universidad de Chile, Santiago.
- Banco Central de Chile (2015), *Cuentas Nacionales de Chile, PIB Regional 2015*, <http://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Informes/CCNN/regional/CCNNPIBRegional2015.pdf>.
- Charbit, C. and Romano, O. (forthcoming), *Contracts Across Levels of Government for Regional Development: An International Review*, OECD Regional Development Working Paper, OECD Publishing, Paris.
- CCHC (2016), *Infraestructura Crítica para el Desarrollo 2016-2025*, Cámara Chilena de la Construcción, Santiago.
- Centro de Políticas Públicas UC (2015), *Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local*”, <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/asociatividad-municipal-2015-1.pdf>
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile - Hacia un país desarrollado y justo*. Santiago.
- Contraloría General de la República (2016), *Boletín Informativo de Ejecución Presupuestaria, Sector Municipal 2015*, <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2132612/BOLETIN+BIEP+2015+%281%29.pdf/4d0b9a6d-8105-e95b-2ee1-64572ca7c477>
- Contreras, E. et al. (2011), “Gestión del Conocimiento y Transparencia: Desafíos para la Inversión Pública a Nivel Local”, *Revista Trend Management*, Vol. 13/4, Revista Trend Management, Santiago, pp. 44-52.

- CPI (2014), *Análisis Crítico de los Planes de Infraestructura*, Consejo de Políticas de Infraestructura, Santiago.
- EIU (2014), *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascope*, Economist Intelligence Unit, New York, NY.
- European Commission (2013), *Q&A on the legislative package for EU Cohesion Policy 2014-2020*, European Commission, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-678_fr.htm.
- Fernández Prajoux, V. (2013), “Chapter 9: Whose Public Spaces? Citizen Participation in Urban Planning in Santiago, Chile,” in *Participatory Learning and Action 66: Tools for Supporting Sustainable Natural Resource Management and Livelihoods*, International Institute for Environmental Development, London, UK, available: <http://pubs.iied.org/pdfs/G03664.pdf>, (último acceso a 1 junio 2016).
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2016), *Instrumentos de Inversión Regional*, Santiago, <https://www.gobiernosantiago.cl/instrumentos-de-inversion-regional>
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2016b), *Nueva Alameda Providencia*, Santiago, www.nuevaalamedaprovidencia.cl.
- Gobierno de Chile (2006), *DFLI, Ley Nro 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades*, Sub-secretariat of Regional Development and Administration, Ministry of Interior, Santiago, updated noviembre 2016.
- Government of Chile (2005), *Ley Nro 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*, Sub-secretariat of Regional Development and Administration, Ministry of Interior, Santiago, updated octubre 2016.
- Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring global authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*, Oxford University Press, Oxford, www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html.
- IMF (2015), “Chile: Selected Issues”, *IMF Country Report No.15/228*, International Monetary Fund, Washington, D.C., www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15228.pdf.
- IMF (2015), *The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies*, IMF Working Paper, Research Department, International Monetary Fund, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1595.pdf>.
- Marcel, M. (2008), *Modelos Alternativos de Decentralización y la Experiencia Chilena*, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago. <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/306/Paper.pdf>.
- McKinsey (2013), *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*, McKinsey & Company, www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity.
- MDS (2016), *Mapa de Proyectos de Inversión*, Ministry of Social Development, Santiago, <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/mapa-de-proyectos-de-inversion>.
- MDS (2015a), *Informe Anual de Inversión Pública 2014, Resumen Ejecutivo*, División de Evaluación Social de Inversiones, Departamento de Metodologías y Estudios, Ministry of Social Development, Santiago.
- MDS (2015b), “Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015”, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.Exc

- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2015), *Cuenta Pública 2015: Ministerio Secretaría General de Gobierno*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, Chile, <http://cuentapublica.msgg.gob.cl/#documentos>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2016), *Cuenta Pública de Participación Ciudadana*, Dirección de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General del Gobierno, Santiago.
- MINVU (2014), *Programa de Pavimentación Participativa: Manual de Postulación*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, http://www.minvu.cl/opensite_20070308155628.aspx; http://www.minvu.cl/opensite_20070308155628.aspx.
- MOP (2014), *Hacia un país con desarrollo equilibrado: Infraestructura y agua*, Planning Directorate, Ministry of Public Works, Santiago, http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/documentosgenerales/Documents/libro/Hacia_un_pais_con_desarrollo_equilibrado.pdf.
- MOP (2009), *Chile: Opportunities in infrastructure, 2009-2010*, Foreign Investment Committee, Ministry of Public Works, Santiago, www.mop.cl/Documents/chile%20opportunities%20in%20infrastructure.pdf.
- OCDE (2009a), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.
- OCDE (2009b), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.
- OCDE (2013a), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.
- OCDE (2013b), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en>.
- OCDE (2013c), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.
- OCDE (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.
- OCDE (2014b), *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-en>.
- OCDE (2014c), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>
- OCDE (2014d), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>.
- OCDE (2015a), Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>.
- OCDE (2015b), Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government – Implementation Toolkit -- <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>.

- OCDE (2015e), *Chile Policy Priorities for Stronger and more equitable growth*, Better Policy Series, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/chile/chile-policy-priorities-for-stronger-and-more-equitable-growth.pdf>.
- OCDE (2015f), *Effective public investment across levels of government: Principles for action*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>.
- OCDE (2016a), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OCDE (2016b) *Subnational governments in OECD countries: key data*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>.
- OCDE (2016c), *Stronger Growth Remains Elusive: Urgent Policy Response is needed, Interim Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris, <http://pac-files.oecd.org/acrobatebook/1215071e.pdf>.
- OCDE (2016e), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OCDE (2016f), “Subnational government structure and finance”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>.
- OCDE (2016g), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.
- OCDE (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>.
- OCDE (n.d.), *OECD Regional Well-being* (database), <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/CHI.pdf>
- OCDE (próximamente), *Multi-level Governance Review of Chile: Modernisation of the Municipal System*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (no publicado), *Regional Outlook Survey 2016*
- OCDE/CGLU (2016), *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. United Cities and Local Governments, Barcelona.
- PUC (2015), *Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local*, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/asociativad-municipal-2015-1.pdf>.
- Raczynsky, D. and Serrano, C. (2001), *Descentralización: Nudos Críticos*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago.
- Rodríguez, J. and Granados, S. (2013), *Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile*, Documento de Trabajo N°7, Serie Estudios Territoriales, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago.
- Sagaris, L. (2014), “Citizen Participation for Sustainable Transport: the case of ‘Living City’ in Santiago, Chile (1997-2012)”, *Journal of Transport Geography*, Elsevier, Amsterdam, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2014.08.011>.

- Spoerer, M. (2014), “Paradoxes of Participatory Democracy: Citizen Participation, Collective Action and Political Influence in a Chilean Environmental Conflict”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, online, <http://Nuevomundo.revues.org/67153> (último acceso a 26 junio 2016).
- SUBDERE (n.d.), *Convenios de Programación*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-80573_archivo_fuente.pdf.
- SUBDERE (2016a), *Descentralización*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl>.
- SUBDERE (2016b), *Programación Academia 2016*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, http://www.academia.subdere.gov.cl/wp-content/uploads/2016/06/Programacion2016_web.pdf.
- SUBDERE (2016c), *Quinto pilar: Experiencias Pilotos en materia de descentralización*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/quintopilar>.
- SUBDERE (2016d), *Sistema de Información Territorial para las Regiones de Chile*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, www.chileindica.cl.
- SUBDERE (2016e), *Sistema Nacional de Información Municipal*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, <http://datos.sinim.gov.cl>.
- SUBDERE (2014), *Registro Único de Asociaciones Municipales Con Personalidad Jurídica de Derecho Privado*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/registro_unico_de_asociaciones_municipales_con_personalidad_juridica_de_derecho_privado_11.08.2014.pdf.
- SUBDERE (2008), *Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes Orientadores para una Política de Fortalecimiento*, Sub-secretariat of Regional and Administrative Development, Santiago, www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-7601_recurso_1.pdf.
- Undurraga, A. (2015), *Agenda Chile 3030: Hacia un país con desarrollo equilibrado*, presentation, Expo Regiones 2015, Santiago, www.exporegiones2015.cl/presentaciones-21 (último acceso a 25 abril 2016).
- Valenzuela, J.P. and Rojas, E. (2012), “Urban Governance in Chile”, background paper prepared for the OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate, unpublished, as cited in OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris.
- Villagran, V. (2013), *Regional Plans of Infrastructure and Water, Resource Management to 2021 (PRIGRH): Current Challenges to reach the Development of Integrated Regional Planning of Infrastructure*, presentation to the United Nations Centre for Regional Development Expert Group Meeting on Integrated Regional Development Planning, 28 - 30 mayo 2013 Nagoya, Japan, www.uncrd.or.jp/content/documents/1058IRD%20EGM%202013%20-%20P11_Chile.pdf (último acceso a 11 febrero 2016).

Villagran, V. et al. (2013), “Regional Infrastructure Planning in Chile: Challenges and Opportunities”, *Regional Development Dialogue*, Vol. 34/2, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, pp. 130-143.

Waissbluth, M. and Arrendodo, C. (2011), *Descentralización en Chile: una trayectoria posible*, Nota Técnica N° 4, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

Anexo 3A

Inversión pública en diferentes niveles de gobierno en Chile, 2004-2015

El Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS) emite un análisis anual sobre inversión pública en los diferentes niveles de gobierno. Las definiciones de inversión pública en estos documentos parecen diferir de aquellas utilizadas en el Conjunto de Datos Financieros de Gobiernos Subnacionales de la OCDE, produciendo totales de inversión pública en porcentaje del PIB que son más altos que los reportados por la OCDE. La clasificación de la inversión pública del MDS se deriva de la documentación presupuestaria de Chile, en lugar de las cuentas nacionales. Además, parece incluir los gastos en mantenimiento y reparación. Como tal, las conclusiones del último informe del MDS se resumen en esta y la siguiente página, separadas del texto principal. Todas las cifras en USD son en dólares de los EE. UU., de 2014.

Según el MDS, la inversión pública en Chile ascendió a 12.900 millones de dólares en el 2014, equivalente al 5% del PIB - un porcentaje a la par con el 2013, y el nivel más alto de la década anterior. Representó el 23,3% de la inversión total y se tradujo a USD 724 per cápita. Las inversiones sectoriales representaron el 47% de la inversión pública, las empresas públicas el 32%, la inversión regionalizada el 15% y la inversión municipal el 6%. En cuanto al período comprendido entre el 2004 y 2014, la inversión pública aumentó al 63% en términos reales. La inversión sectorial creció firmemente, la inversión regional también aumentó, y la inversión municipal se mantuvo estable. Las inversiones por parte de empresas públicas resultaron ser más volátiles, pero aumentaron considerablemente entre el 2011 y 2013, antes de disminuir ligeramente en el 2014.

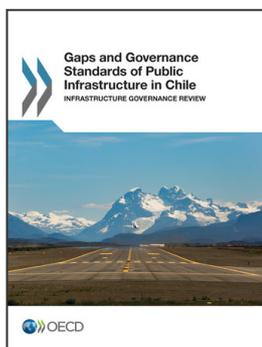
La inversión sectorial está fuertemente concentrada: el Ministerio de Obras Públicas (MOP) representa el 40% de la inversión sectorial y el Ministerio de Vivienda (MINVU) representa el 38%. El resto de inversiones se reparten entre el Ministerio de Salud (MINSAL, el 8%), el Ministerio de Educación (MINEDUC, el 9%); y todos los demás (el 5%). "Otros" incluye el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que aportó USD 102,2 millones en el 2014 (la mayor parte de esta cifra se destinó a Metro Santiago). Para las empresas estatales, el gasto es aún más concentrado: en el 2014, la empresa estatal minera de cobre de Chile, CODELCO, representó el 74% de las inversiones.

La inversión pública definida regionalmente es esencialmente el gasto del gobierno central dirigido a las regiones. Este tipo de inversión aumentó un 57% en términos reales entre el 2004 y 2014. Para el 2014, la abrumadora mayoría de las inversiones públicas regionales llegó a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) - 80% en el 2014 comparado con el 68% en el 2004. El monto de la inversión pública regional que se produjo a través de los Convenios de Programación (CP) alcanzó su punto máximo en el 2009, pero ha disminuido desde entonces. En el 2014, las inversiones mediante CP se produjeron en el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Salud, y representaron el 17% del total de inversiones definidas regionalmente.

La inversión pública municipal es el gasto municipal de los fondos propios. Este tipo de inversión tiende a ser volátil. Se redujo considerablemente entre el 2004 y 2005, pasando de USD 897 millones a USD 676 millones. Desde el 2005, el gasto subió a USD

768 millones en el 2007 antes de caer de manera constante en el 2011 a USD 613 millones. En el 2014 alcanzó los USD 745 millones. Dentro de las regiones, la inversión municipal promedio per cápita es más alta en Aisén (USD 133) y más baja en Arica y Parinacota (USD 20). Las municipalidades de la Región Metropolitana de Santiago invierten un promedio de USD 34 per cápita.

Por último, al sumar la inversión sectorial, regional y municipal por región del 2014 (y excluyendo a las empresas públicas), **se puede ver que mientras la región más poblada (Metro Santiago) tiene el nivel más alto de inversión total** (por ejemplo, USD 1.509 millones), también tiene **el per cápita más bajo** (por ejemplo, USD 211). Por el contrario, las regiones del sur de Aisén y Magallanes, con escasas poblaciones, tienen bajos niveles de inversión pública global (USD 240 millones y USD 245 millones, respectivamente), pero los valores per cápita son los más altos (USD 2.260 y USD 1.502, respectivamente). La variabilidad entre las regiones restantes en inversión pública per cápita oscila entre un mínimo de USD 359 en Valparaíso y un máximo de USD 970 en Los Ríos. En general, la inversión pública nacional per cápita (sectorial, regional y municipal) fue de USD 504 en el 2014.



From:
**Gaps and Governance Standards of Public
Infrastructure in Chile**
Infrastructure Governance Review

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264278875-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Coordinación de la política de infraestructura en diferentes niveles de gobierno", in *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264286948-5-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.