



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Descentralización e inversión pública en infraestructura: propuestas para priorizar brechas de desarrollo territorial a nivel subnacional

ARTURO ORELLANA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

DIEGO DÍAZ

Escuela de Gobierno

FELIPE IRARRÁZAVAL

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

DANIEL MORENO

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 16 / N° 140 / mayo 2021

ISSN 0718-9745

Descentralización e inversión pública en infraestructura: propuestas para priorizar brechas de desarrollo territorial a nivel subnacional

ARTURO ORELLANA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

DIEGO DÍAZ

Escuela de Gobierno

FELIPE IRARRÁZVAL

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

DANIEL MORENO

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

I. Introducción¹

La Nueva Agenda Urbana, propuesta en la conferencia Habitat III (2017), recalca la necesidad de avanzar hacia un desarrollo urbano sustentable e inclusivo (ver también Cepal, 2017). Para ese propósito, Habitat III propone principios rectores asociados a la planificación de ciudades y territorios, como los N° 95 y N° 96, en los que la gestión de infraestructura juega un rol estratégico.

En el caso de Chile, si bien se reconoce un importante avance en infraestructura de transporte y saneamiento de aguas en las últimas décadas, se siguen observando brechas en forma de desigualdades regionales, calidad de infraestructura local y la exposición de la población ante externalidades negativas asociadas al crecimiento económico (OCDE, 2017).

Ante este escenario, la OCDE (2017) plantea que el principal desafío que suponen estas brechas es que requerirán una inversión más localizada y potencialmente con menores márgenes de ganancia, debido a las desigualdades regionales, y con presupuestos más estrechos, por el relativo estancamiento económico del país (ver también Perrotti y Sánchez, 2011). Para ese propósito, es funda-

mental identificar con precisión aquellas dimensiones y territorios en las que resulta crítica una inversión prioritaria en infraestructura para el desarrollo.

Si bien la discusión sobre descentralización y la formulación de una nueva institucionalidad para las regiones ha sido activa en Chile durante los últimos años, los desafíos respecto de la inversión en infraestructura no han sido suficientemente abordados. La inversión subnacional en infraestructura en Chile se enmarca principalmente en transporte y obras públicas, decididos centralizadamente por los ministerios sectoriales (OCDE, 2017). Sin embargo, los programas que suponen un mayor diálogo con los territorios (como, por ejemplo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional o el Programa de Mejoramiento Urbano) no parecieran estar alineados con los desafíos de Habitat III. Varios trabajos han dado cuenta de que estos proyectos de inversión tienden a ser asignados a autoridades municipales políticamente alineadas con el gobierno central de turno (Livert y Gainza, 2018; Livert et al., 2019; Lara y Toro, 2019), lo que en este trabajo es abordado como distribución táctica de la infraestructura territorial (Golden y Min, 2013). Por lo tanto, y en contraste con los desafíos

¹ Los autores agradecen al Núcleo de Investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (Nugot) del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, y al Centro de Estudios sobre Conflicto y Cohesión Social (COES) ANID/Fondap/15130009.

planteados por la OCDE, el uso político de las transferencias de infraestructura no responde a las necesidades de identificación y priorización de los territorios rezagados y excluidos del desarrollo urbano sustentable.

Esta tendencia, que no es exclusiva de Chile, ha sido aminorada en otros países mediante la definición de indicadores de brechas territoriales que permitan direccionar la inversión en infraestructura a temas críticos y a los lugares más rezagados en esa materia en el territorio nacional.

En ese contexto, este artículo se enfoca en discutir este asunto en el caso chileno, y proponer la incorporación de indicadores de brechas de infraestructura territorial para las políticas públicas. El objetivo es analizar los criterios y tendencias en la inversión descentralizada en infraestructura territorial en los últimos años en Chile, con el fin de proponer lineamientos e indicadores que ayuden a priorizar estratégicamente la inversión para el desarrollo territorial.

Para ese propósito, el siguiente apartado (II) aborda la literatura especializada sobre el uso político de inversión en infraestructura pública, denominado distribución táctica. A continuación (III), se presenta el marco institucional en Chile en materia de infraestructura, fundamentalmente enfocando el análisis en los Convenios de Programación del Ministerio de Obras Públicas, y contextualizándolo en el marco actual del proceso de descentralización. Esto es abordado empíricamente, contrastando un índice de desarrollo territorial con la inversión en obras viales e hidráulicas ejecutadas desde el Ministerio de Obras Públicas, así como las realizadas en el sector energético. Sobre ese análisis, luego (IV) se proponen lineamientos para la priorización de brechas de infraestructura en el marco institucional en Chile y, finalmente, (V) se entregan conclusiones.

II. El problema de la distribución táctica de la infraestructura territorial

Uno de los principales desafíos que enfrentan los sistemas políticos para avanzar hacia un desarrollo urbano sustentable radica en definir criterios objetivos de asignación de inversión pública en infraestructura territorial. Esta inversión puede ser directamente realizada por el gobierno central en una región o municipio en particular, o bien, indirectamente a través de transferencias de capital a los gobiernos subnacionales.

Cuando los criterios que regulan la asignación de estos

tipos de inversión pública no están normados por reglas claras y transparentes o, si existen, no inciden mayormente en el resultado final, la distribución de infraestructura territorial es dominada por lógicas no programáticas, en las que los políticos encargados de la distribución hacen uso de la discrecionalidad con el objetivo de incrementar sus retornos electorales (Stokes et al., 2013). Como resultado, cuando la política no programática prima, los incumbentes nacionales distribuyen la infraestructura pública de forma estratégica, beneficiando sistémicamente a distritos y gobiernos subnacionales controlados por políticos del mismo partido o coalición (Cox y McCubbins, 1986; Dixit y Londregan, 1996; Stokes et al., 2013). Este fenómeno, conocido como *distribución táctica*, está ampliamente documentado en la literatura y sucede, con distintos niveles de intensidad, tanto en países desarrollados como en desarrollo (Golden y Min, 2013).

Desde un punto de vista político, la distribución de infraestructura territorial resulta atractiva para los incumbentes nacionales en sistemas políticamente descentralizados, ya que los gobiernos subnacionales son importantes intermediadores entre los ciudadanos y el gobierno central. Dado que los votantes desconocen los orígenes de los recursos públicos, tanto el gobierno nacional como el subnacional pueden compartir el crédito político por los proyectos de infraestructura asignados centralmente. Si ambos niveles de gobierno están alineados, el crédito político de la inversión pública permanecerá en la coalición de gobierno. Por el contrario, si la autoridad local pertenece a otro partido, una porción del crédito será compartida con la oposición. En consecuencia, los gobiernos centrales canalizan fondos hacia los gobiernos locales alineados con el objetivo de que el partido capture la totalidad del beneficio electoral del gasto público (Arulampalam et al., 2009). Los gobiernos centrales también usan los fondos de infraestructura para incrementar las probabilidades de que sus correligionarios políticos sean reelectos, ya que al contar con una mayor cantidad de gobiernos subnacionales alineados, los incumbentes nacionales tienen valiosos aliados con la capacidad de movilizar apoyo electoral en futuras elecciones nacionales (Brollo y Nannicini, 2012).

En términos prácticos, la existencia de distribución táctica implica que la asignación política de infraestructura primará por sobre criterios de equidad territorial o eficiencia económica. En efecto, la evidencia recopilada en distintos países, tales como Estados Unidos (Larcinese et al., 2006), Australia (Denemark, 2000), Alemania (Kauder et al., 2016), España (Solé-Ollé y Sorribas-Navarro,

2008), Italia (Bracco et al., 2015), Portugal (Migueis, 2013), India (Arulampalam et al., 2009) y Brasil (Brollo y Nannicini, 2012), sistemáticamente muestra que los incumbentes manipulan la distribución de inversión pública discrecional.

En el caso particular de Chile, los estudios existentes son consistentes con la evidencia internacional y revelan un claro patrón de manipulación política para beneficiar a gobiernos subnacionales alineados con fondos de infraestructura pública. A pesar de fuertes controles institucionales en la ejecución del gasto público, en el país existen varios programas de infraestructura con altos grados de discrecionalidad. Si bien estos representan un monto menor del gasto total del gobierno central, estas transferencias de capital constituyen una de las principales fuentes de ingreso que tienen los gobiernos subnacionales para financiar infraestructura urbana en sus respectivas localidades.

Lara y Toro (2019) estudian la distribución de fondos de infraestructura de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y encuentran que los alcaldes alineados reciben más recursos que los opositores. Este efecto, además, se concentra en los años previos a las elecciones municipales y es mayor en municipios históricamente alineados con el incumbente nacional.

Asimismo, Alberti et al. (2021) encuentran un fuerte sesgo político en la distribución de estos recursos, que vinculan a la existencia de mejor infraestructura urbana en municipios alineados, lo que a su vez explica que tengan menores niveles de criminalidad. En la misma línea, Livert et al. (2019) analizan la asignación de fondos para equipamiento urbano en las comunas de la Región Metropolitana. El estudio muestra que el alineamiento entre los alcaldes y el intendente, la autoridad regional designada por el Presidente, es un fuerte predictor de la distribución territorial de fondos de infraestructura. Esta inversión tiende a estar dirigida hacia los municipios alineados en que el partido del gobernador gana por un margen estrecho en la elección presidencial, lo que indica que los incumbentes nacionales privilegian localidades que son más probables a cambiar su voto en el futuro. De la misma forma, los autores encuentran que cuando los recursos de infraestructura son directamente asignados a organizaciones ciudadanas, como sucede con los fondos de pavimentación, no se observan sesgos políticos en la distribución.

Por otra parte, enfocándose en los fondos de infraestructura asignados por el nivel regional, Livert y Gainza (2018) estudian la distribución táctica del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Los resultados nuevamente muestran un fuerte sesgo partidista, en el que las municipalidades alineadas con la coalición presidencial reciben más fondos del gobierno regional que los municipios no alineados. Esta asignación política de recursos se incrementa en los años de elecciones municipales y se concentra en municipios donde los alcaldes logran amplias victorias electorales, lo que indica la alta capacidad de los políticos locales con bases electorales sólidas para extraer recursos de otros niveles de gobierno.

Finalmente, la existencia y los efectos de estos patrones de distribución táctica hacen patente la relevancia de definir criterios objetivos para asignar inversión en infraestructura de forma equitativa y sustentable. Esto es particularmente urgente en el caso chileno, como se comenta en la siguiente sección, dado que, con la elección directa de gobernadores regionales, se quiebra el alineamiento político entre el gobierno nacional y las regiones, por lo que los incumbentes nacionales enfrentarán nuevos incentivos al asignar infraestructura regional.

III. Inversión en infraestructura territorial en Chile

a. El esquema actual y la elección de gobernadores

Hasta ahora, conforme al diagnóstico de la OCDE y Subdere (2017), nuestro país se ha caracterizado por optar por una mezcla de dos modelos: por un lado, un modelo económico liberal que confía en la habilidad del mercado para distribuir recursos y tiende a limitar la intervención pública; y, por otro, un “modelo centralista de administración política”, que se entiende como una manera de mantener la estabilidad, proteger la unidad nacional y contribuir a la eficiencia económica y a la redistribución social. Este modelo, en la actualidad, ubica a Chile en una situación única comparado con otros países de la OCDE y América Latina, combinando un gasto público como porcentaje de PIB bajo (alrededor de un 24%²) con un gasto subnacional como porcentaje del total del gasto público también bajo (alrededor de un 13%³). Para el conjunto de los países unitarios, el gasto de los gobiernos subnacionales representa en promedio casi un 25% del gasto del gobierno general, y para Chile

2 Ver <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>.

3 Ver OCDE (2017).

esta cifra corresponde al 16,5% (Horts, 2018). Así entonces, Chile se caracteriza por ser muy centralizado.

Parte importante del gasto en infraestructura en Chile pasa por los Convenios de Programación. La Ley N° 19.175 en su artículo 81 señala que estos son acuerdos formales entre gobiernos regionales, entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, o entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Incluso, a partir de algunas modificaciones introducidas por la Ley N° 21.074 en su artículo 5°, se señala explícitamente que los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de programación territorial, con una o más municipalidades, de carácter anual o plurianual, destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de proyectos de impacto comunal o intercomunal en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden, donde estos convenios deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo.

En general, los Convenios de Programación han sido usados mayormente para la planificación y financiamiento de grandes proyectos de infraestructura. No obstante, su utilización ha enfrentado diversos problemas, básicamente por: algunos niveles de incumplimiento por parte de los actores involucrados, lo que ha deslegitimizado su alcance; cierta resistencia de entidades centrales gubernamentales a comprometerse en este tipo de convenios; e inversiones financiadas por estos contratos que no han aumentado en años recientes (OCDE y Subdere, 2017).

Conforme a los informes publicados por el Ministerio de Obras Públicas entre 2017 y 2019⁴, del total de los recursos comprometidos a través de Convenios de Programación, un 63% del total son aportes sectoriales, mientras que los recursos restantes provienen casi en su totalidad del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). El rol de las municipalidades en este tipo de convenios es excepcional. La gran mayoría de los contratos han sido firmados entre los ministerios y gobiernos regionales, principalmente para apalancar los recursos regionales para las actividades que ya se encuentran dentro de los planes sectoriales. Las municipalidades muchas veces se dejan afuera en tales arreglos, ya que no tienen los recursos necesarios para cofinanciar grandes inversiones, ni la capacidad para diseñar este tipo de contratos (OCDE y Subdere, 2017).

Ante este escenario, no existen en la actualidad antecedentes ni procedimientos establecidos que permitan justificar técnicamente un convenio de programación respecto de indicadores de desarrollo territorial. Por una parte, porque se trata de acuerdos que, más que un ejercicio técnico, son un ejercicio político, impulsado en un contexto específico y favorecido por la capacidad y voluntad de actores políticos institucionales, tanto del nivel nacional como regional. Y, por otra, prima de forma importante el enfoque sectorial por sobre el enfoque territorial en la materialización de estos convenios, lo que lleva a que la inversión no coincida con las prioridades en materia de desarrollo regional.

Con la elección de gobernadores regionales que permite la Ley N° 21.073, así como la Ley N° 21.074 que plantea importantes avances en materia de descentralización, se ha generado un nuevo escenario que fortalece el rol de los gobiernos regionales para decidir sobre su estrategia de desarrollo a partir de un mayor traspaso de competencias en materia de transporte, instrumentos de planificación urbana y territorial, así como de medioambiente. Sin embargo, esta ley no necesariamente responde a los desafíos planteados por la OCDE para Chile en materia de infraestructura y desarrollo territorial, en tanto a la fecha no existe claridad respecto de la injerencia que podrán tener los gobiernos regionales sobre el gasto público en infraestructura, ni tampoco si se revisará el esquema actual basado en los Convenios de Programación.

b. Tendencias de los Convenios de Programación en años recientes

Ante la evidencia asociada a la distribución táctica de la infraestructura territorial y la ausencia de criterios específicos que la limiten y ayuden a priorizar territorios rezagados, se establece un desfase entre los convenios de programación y el desarrollo territorial. Esto se hace manifiesto al contrastar los proyectos aprobados con indicadores de desarrollo territorial, lo que se analiza en esta sección a partir de la base de datos del Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Se consideran todas las iniciativas de inversión y las que cuentan con recomendación favorable para su ejecución (RS), asociadas a obras viales e hidráulicas ejecutadas desde el Ministerio de Obras Públicas, así como las del sector energético. Se toma el monto solicitado de inversión anual en estas tres categorías, al igual

⁴ Disponibles en <http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Paginas/default.aspx>.

que su monto agregado, a nivel provincial de los últimos tres años (2017 a 2019), cifras que se deflactan con año base 2018. Esta inversión se contrasta con el Índice de Soporte a la Infraestructura Territorial (ISIT)⁵ elaborado por el Núcleo de Investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (Nugot) del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y la Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC). Este índice se compone de seis dimensiones (agua, energía, telecomunicaciones, vialidad, logística y resiliencia), las que a su vez incluyen 43 indicadores en total (entre cinco y nueve por cada dimensión), surgidos de un panel de expertos conforme a su pertinencia y accesibilidad a la fuente de datos⁶. Para efectos del análisis de este trabajo, se toman las dimensiones coincidentes con las categorías de inversión (agua-hidráulicas, energía-energía, vialidad-vialidad), al igual que el índice total.

Como variables de apoyo se consideran las proyecciones de población con base en el Censo 2017 a nivel provincial, la superficie útil de estas y el promedio provincial de las tasas de pobreza multidimensional comunal. De las proyecciones, se toman las correspondientes desde el año 2017 hasta 2019. La superficie útil u operativa de las provincias se define por el área en la que se pueden realizar proyectos de inversión y explotación de recursos naturales. En otras palabras, quedan excluidos los territorios como la cordillera, cuerpos de agua, y reservas y parques naturales protegidos. Por último, la pobreza multidimensional se obtiene del Ministerio de Desarrollo Social, dato disponible para todas las comunas del país y que utiliza como base la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) de 2017, junto con la metodología de estimación para áreas pequeñas.

Con la información presentada, se pretende conocer si existe una posible relación entre la inversión de las tres categorías, tanto total como RS, con el ISIT. Asimismo, se estima si existe alguna otra relación con la población, superficie y pobreza multidimensional. Para esto, se realiza un análisis de estadística inferencial, particularmente un análisis de correlaciones por pares que no considera las observaciones o valores faltantes de las variables

y que permite además estimar el grado o nivel de significancia estadística de cada correlación. En este sentido, este análisis no replica el de distribución táctica de la infraestructura territorial planteado por otros autores (Livert y Gainza, 2018; Livert et al., 2019; Lara y Toro, 2019), sino que lo toma como contexto y extiende las incidencias del determinado patrón de inversión sobre el desarrollo territorial. Lo anterior se puede observar en la matriz de correlaciones en la Tabla 1.

En términos generales, se observa que no existe una correlación de la inversión en ninguna de sus variantes (tanto en inversión total e inversión con RS como en sus tres categorías y a nivel agregado) con el ISIT. Esto implica que no existe en la actualidad un criterio para la focalización de inversión que se relacione con indicadores que evidencien la necesidad de intervención en los distintos territorios provinciales. No obstante, se encontraron algunas correlaciones entre las otras variables consideradas. Cabe resaltar que los resultados obtenidos desestiman el uso de otros métodos como las regresiones, ya que no existen correlaciones moderadas o fuertes entre las variables de principal interés.

A pesar de que no hay correlación entre la inversión en obras hidráulicas, tanto total como con RS, con el índice en su dimensión de agua, este último sí tiene una correlación positiva moderada con la población (0,36). Asimismo, al considerar la inversión de esta categoría con RS, se obtiene una correlación positiva moderada con la superficie provincial (0,41), aunque solo en el año 2017. En cuanto a la inversión total en energía, esta sí tiene una correlación positiva moderada con la población (0,44 en 2017 y 2019), y que es más fuerte en 2018 (0,55). De hecho, si se toma solo la inversión en energía con RS, la correlación llega hasta 0,78 en 2019. Lo anterior también se puede observar en los dos años restantes. En cuanto a la inversión en vialidad, particularmente la que tiene RS, muestra una correlación positiva moderada con la superficie de la provincia en el año 2017 (0,36). En cuanto al ISIT, este tiene una correlación positiva moderada con la población (0,31) y una correlación negativa fuerte con la superficie (0,61).

5 El ISIT ha sido calculado a escala provincial debido a tres consideraciones. La primera porque esta escala territorial presenta cierta homogeneidad que la distingue de otras provincias de una misma región. La segunda, ya que la implicancia de las variables de infraestructura se expresa de mejor forma a escala intercomunal. Y, la tercera, dado que la estructura político-administrativa que considera la provincia tiene una intercomunal. Y, la tercera, dado que la estructura político-administrativa que considera la provincia tiene una estructura urbana y territorial más comparable entre ellas, que contiene una capital provincial de al menos escala de ciudad intermedia o menor, además de variados centros poblados dispersos. Lo anterior a escala comunal presenta mayores diferencias en términos territoriales y en su configuración urbana.

6 El detalle sobre los fundamentos, metodología, procesamiento y resultados del ISIT se encuentra en un documento de trabajo elaborado en conjunto por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y la Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (en imprenta).

Tabla 1. Matriz de correlaciones entre inversión, ISIT, población, superficie provincial y pobreza multidimensional

Matriz de correlaciones			ISIT	Inversión			Población			Superficie	Pobreza multi-dimensional	
				2017	2018	2019	2017	2018	2019			
Obras Hidráulicas-ISIT Agua	Inversión total	ISIT	1	-0,1454	0,0626	-0,2530	0,3632*	0,3635*	0,3638*	-0,0560	-0,0545	
		Inversión	2017	1			0,2667			-0,0960	0,0291	
			2018		1			0,0009		0,2059	-0,0998	
	Inversión con RS	ISIT	1	-0,1947	-0,0529	-0,2673	0,3632*	0,3635*	0,3638*	-0,0560	-0,0545	
		Inversión	2017	1			0,1643			0,4059**	-0,0897	
			2018		1			0,1065		-0,0374	-0,0977	
		2019			1			-0,0714	-0,0211	0,2458		
		Inversión total	ISIT	1	0,0610	0,0009	-0,0249	0,2059	0,2062	0,2062	-0,1527	0,2292
			Inversión	2017	1				0,4445*		0,1684	0,1901
2018					1			0,5531*	0,1622	0,1811		
Sector Energía-ISIT Energía	Inversión con RS	ISIT	1	0,2078	0,1323	0,0929	0,2059	0,2062	0,2062	-0,1527	0,2292	
		Inversión	2017	1			0,6931*			0,0383	0,1149	
			2018			1			0,7121*	-0,0108	0,2171	
		2019			1			0,7811*	-0,1369	0,0300		
		Inversión total	ISIT	1	-0,0927	-0,1453	-0,0316	0,3079**	0,3069**	0,3056**	-0,6044*	-0,0995
			Inversión	2017	1			0,1612			0,2572	-0,0992
2018					1			0,1489	0,0125	-0,0329		
Vialidad-ISIT Vialidad	Inversión con RS	ISIT	1	-0,1767	-0,2686	-0,0891	0,3079**	0,3069**	0,3056**	-0,6044*	-0,0995	
		Inversión	2017	1			0,1084			0,3587**	-0,1259	
			2018			1			0,0501	0,1847	-0,0846	
		2019			1			0,1875	0,1378	0,0624		
		Inversión total	ISIT	1	0,2191	0,1026	0,0949	0,4554*	0,4544*	0,4532*	-0,4981*	-0,0575
			Inversión	2017	1				0,3523**		0,0321	-0,0260
2018					1			0,2005	0,0166	-0,0058		
Inversión total-ISIT	Inversión con RS	ISIT	1	0,1215	0,1108	0,1740	0,4554*	0,4544*	0,4532*	-0,4981*	-0,0575	
		Inversión	2017	1			0,2268			0,4325*	-0,0616	
			2018			1			0,2951**	0,1081	-0,0277	
		2019			1			0,3020**	0,0499	0,0845		
		Población	2017				1			-0,1804	-0,0908	
			2018					1		-0,1791	-0,0912	
2019							1	-0,1777	-0,0916			
Superficie									1	-0,1609		
Pobreza multidimensional										1		

Fuente: elaboración propia en base a datos del BIP, Nugot, CChC, INE y MDS.
Significancia estadística: * al 0,01; ** al 0,05.

Finalmente, al analizar la inversión agregada de estas tres categorías, se encontró que tiene una correlación positiva moderada con la población en el año 2017, si se calcula con el monto total de inversión (0,35). Ahora, si se estima con la inversión agregada, pero solo la que tiene RS, se evidencia un nivel de correlación similar con la población en los años 2018 y 2019 (0,30), y también una correlación moderada positiva con la superficie, pero solo en el año 2017 (0,43). El ISIT total y la población presentan correlaciones positivas moderadas en los tres años (0,45) y una correlación negativa fuerte con la superficie (-0,49). Entendiendo lo anterior, los resultados arrojaron que, en ocasiones, la inversión tiende a relacionarse positivamente con la población, particularmente en el sector de energía y la inversión total.

En cuanto a la superficie, también algunas veces se evidencian relaciones positivas con la inversión en vialidad y total. Sin embargo, no parecen criterios concretos que orienten la inversión. De hecho, en línea con esto, la pobreza multidimensional, que podría ser un indicador particular de brechas territoriales, no tiene correlación alguna con la inversión. Si bien fondos de inversión como el FNDR incorporan la tasa de pobreza regional para definir su distribución interregional, los resultados apuntan a que, en general, los Convenios de Programación no incorporan este tipo de indicadores de forma sistemática.

El Índice de Soporte a la Infraestructura Territorial examinado en este apartado es solo un ejemplo de los indicadores que podrían incorporarse para definir los criterios de programación. Sin embargo, se pueden revisar múltiples ejemplos presentes en otros países (ver siguiente apartado) y, sobre todo, se necesita una discusión amplia y consensuada que oriente su definición e implementación en los planes de inversión. Al no encontrarse correlación alguna entre la inversión y este índice, se podría concluir que los criterios de inversión se definen con base en otras cuestiones, como la agenda de gobierno, reacciones ante elementos de contexto o emergencias, o el número de beneficiarios potenciales, entre otros.

IV. Hacia una incorporación de brechas de infraestructura con enfoque territorial

El presente artículo ha dado cuenta de la necesidad de incorporar criterios que orienten la inversión pública en infraestructura para promover un desarrollo territorial

inclusivo y sustentable. En esta sección, establecemos tres recomendaciones centrales para avanzar en esa dirección. En primer lugar, la incorporación de indicadores de infraestructura con la finalidad de identificar las dimensiones y zonas del país que deban ser priorizadas en la inversión pública. Una metodología común para que las políticas públicas sobre infraestructura territorial prioricen áreas relativamente más rezagadas, en desmedro de la distribución táctica, es la identificación de brechas, empleada para comparar países de América Latina y estándares internacionales (Cerra et al., 2017; Lardé y Sánchez, 2014; Sánchez et al., 2017). Perrotti y Sánchez (2011) plantean que estas brechas pueden ser entendidas de dos maneras. Por un lado, mediante una dimensión horizontal en donde se comparan países o regiones respecto de un estándar determinado, como por ejemplo el promedio OCDE o los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Por otro lado, mediante una dimensión vertical, la cual surge de las diferencias internas de oferta y demanda de infraestructura en un país o región determinados. Independiente del enfoque de brechas que se adopte, es necesario que estas se apliquen de manera comprensiva respecto de las complejidades territoriales de cada país, y con especial foco en las áreas más rezagadas en las distintas dimensiones de infraestructura (Jordan y Livert, 2016; OCDE, 2017). Esto es particularmente relevante para los países latinoamericanos, debido a las abultadas desigualdades territoriales que exhiben entre regiones (Cepal, 2015; OCDE, 2018), e incluso al interior de sus áreas metropolitanas (Jordan y Livert, 2016). El índice de infraestructura territorial empleado en la sección anterior, y sus respectivas dimensiones temáticas, entrega luces de indicadores que se podrían emplear para priorizar inversión en áreas rezagadas. Sin embargo, la definición de estos indicadores debe ser parte de un debate amplio que permita tenerlos como directrices concertadas a diferentes escalas, y que reflejen las orientaciones de desarrollo que defina el país.

En segundo lugar, es necesario avanzar en la elaboración de forma concertada y estratégica de planes a mediano o largo plazo que orienten la inversión en infraestructura, incorporando brechas de infraestructura que guíen este proceso. Chile es uno de los pocos países de la región que no cuenta con un plan de inversión en infraestructura de mediano y largo plazo, y la decisión en el corto plazo se encuentra compartimentada en distintas unidades sectoriales con escaso diálogo entre sí (ver Cepal, 2020; OCDE, 2017). Un ejemplo de

plan de infraestructura a mediano plazo, que incorpora brechas, es el Plan Multianual de Inversiones para los años 2020-2022 de Perú. Para ese propósito, se cuenta con una Dirección General que elabora el plan en conjunto con las Oficinas de Programación Multianual de inversiones de las respectivas carteras sectoriales y gobiernos subnacionales. Esta elaboración se basa en un diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, que guía la priorización y programación de los distintos convenios. Si bien del caso peruano se pueden destacar la planificación de mediano plazo, la priorización basada en brechas y que logra alinear a los presupuestos autónomos de los gobiernos subnacionales con ellas, un aspecto que se podría potenciar es una mejor articulación de los planes de inversiones sobre el territorio.

En tercer lugar, los planes de inversión y las respectivas brechas deben tener un enfoque territorial. Entre las recomendaciones que propone la OCDE (2017) para el caso chileno, además de la incorporación de brechas, se encuentra tener una acción integrada para las inversiones de infraestructura, con base en contratos territoriales y no sectoriales al momento de planificar. Si bien se reconoce la contribución de los Convenios de Programación de las unidades del Ministerio de Obras Públicas en los importantes avances que ha tenido el país en materia de infraestructura, se propone avanzar hacia convenios basados en el territorio. Como ejemplo, se propone el caso de Colombia. Al igual que Perú, Colombia cuenta con un Plan Plurianual de Inversiones de mediano plazo (2018-2022), que provee las directrices en materia de infraestructura respecto del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo. Este plan, elaborado por una unidad centralizada, busca la articulación entre la nación y el territorio mediante “pactos territoriales”, cuyo objetivo es afianzar la descentralización a través del fortalecimiento de sus bases productivas. Se establecen pactos en dimensiones estratégicas a nivel nacional, para cubrir 20 metas. Estos pactos son concertados entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales sobre tres tipos de organizaciones territoriales: pactos regionales, estableciendo macrozonas; pactos departamentales, para zonas específicas prioritarias; y pactos municipales, para territorios funcionales entre municipios.

Otro ejemplo que incorpora el criterio territorial para la

asignación de fondos de desarrollo regional es la Unión Europea (UE). Uno de sus cinco fondos principales es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), que define áreas prioritarias de inversión en coherencia con el Programa Europeo de Cooperación Territorial. El Feder, en conjunto con el Programa de Cooperación Territorial, ajusta objetivos prioritarios de inversión cada seis años y establece una categoría transitoria a las unidades subnacionales de cada país. En el caso del plan 2014-2020, se categorizan las regiones en tres categorías, según el PIB per cápita, y se priorizan inversiones en innovación, pequeña y mediana empresa, economías bajas en carbono y agenda digital⁷.

V. Conclusiones

El presente artículo aborda la inversión pública en infraestructura en Chile en función de avanzar hacia un desarrollo territorial inclusivo y sustentable, en coherencia con los desafíos planteados por la Nueva Agenda Urbana de Habitat III. En la sección II, se expusieron los riesgos asociados a la inversión en infraestructura territorial centrada en criterios políticos, dando cuenta de parte de los hallazgos de la literatura especializada en la materia para el caso chileno. La sección III dio cuenta de que en Chile no existen criterios técnicos establecidos que dirijan la priorización temática y geográfica de la inversión en infraestructura, lo que fue evidenciado empíricamente sobre la base de la inversión en los últimos tres años y un índice de infraestructura territorial. Si bien esta sección no da cuenta de una distribución táctica respecto de estos convenios, lo que ha sido abordado para otros trabajos acerca del FNDR y PMU, sí queda claro que la inversión en infraestructura no tiene una orientación sistemática y clara en cuanto a criterios de brechas de desarrollo territorial o socioeconómico. Ante este escenario, la sección IV propone lineamientos para políticas públicas, con la finalidad de potenciar la capacidad de la inversión en infraestructura para incentivar un desarrollo territorial sustentable e inclusivo: la incorporación de indicadores para abordar brechas de desarrollo que orienten la inversión; el diseño de planes de inversión a mediano o largo plazo; y transitar desde el enfoque sectorial a uno territorial que oriente la inversión.

⁷ Los planes y directrices de inversión pública de Perú y Colombia pueden ser revisados en el sitio web del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de Cepal (<https://www.observatorioplanificacion.cepal.org>). La información relativa al Feder se puede encontrar el sitio web de la Unión Europea (https://www.ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/).

Estos tres aspectos deberían estar al centro de la discusión de descentralización. Se debe considerar que Chile, en el afán de avanzar en un mayor nivel de descentralización subnacional, como se plantea en el informe de la OCDE (2017), requiere impulsar el desarrollo de los Convenios de Programación como instrumento clave para fomentar la coordinación a través de los niveles del gobierno y de los sectores, progresando hacia contratos territoriales, con objetivos territoriales particulares y prioridades regionales para el desarrollo. Estos acuerdos permiten asegurar que las decisiones políticas a nivel nacional y las prioridades regionales se adhieran y contribuyan sinérgicamente a un desarrollo nacional territorialmente inclusivo. Adicionalmente, bajo el nuevo escenario con gobernadores regionales elegidos y la posible aprobación de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) que legitime la elaboración en cada región de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), se plantearán desafíos importantes en materia de infraestructura, que podrían vincularse con las decisiones de política públi-

ca, incluyendo materias relativas a la infraestructura financiada y cofinanciada, especialmente por el Ministerio de Obras Públicas.

Ante este escenario, urge incluir criterios técnicos concertados políticamente con los diferentes niveles de gobierno, de modo que se puedan generar acuerdos transversales que orienten la inversión pública en infraestructura territorial, en función de lograr un desarrollo inclusivo y sustentable. Si bien parte de estas observaciones fueron planteadas por la OCDE (2017), no han tenido el debido eco en la agenda pública. En ese plano, es fundamental robustecer la discusión sobre descentralización no solo en términos de profundización democrática, sino también en perspectiva de generar un desarrollo regional y local a lo largo del país. Para ese propósito, la incorporación de planes de inversión de mediano o largo plazo, que incluyan indicadores de brechas de infraestructura, y que se enfoquen territorialmente, son lineamientos que podrían jugar un rol clave para avanzar hacia un país territorialmente inclusivo.

Referencias

- Alberti, C., Díaz-Rioseco, D., y Viconti, G.,** 2021. *Partners Against Crime: Can Political Alignment Reduce Criminal Activities?* Manuscrito sin publicar.
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., y Dutta, B.,** 2009. Electoral goals and center-state transfers: a theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1), pp. 103-119.
- Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., y Redoano, M.,** 2015. Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 123, pp. 78-91.
- Brollo, F. y Nannicini, T.,** 2012. Tying you enemy's hand in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(4), pp. 742-761.
- Cepal,** 2015. *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial.* Santiago: Cepal.
- Cepal,** 2017. *Governance of infrastructure for sustainable development in Latin America and the Caribbean: an initial premise.* Santiago: Cepal.
- Cepal,** 2020. *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo.* Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica>.
- Cerra, V., Cuevas, A., Góes, C., Karpowicz, I., Matheson, T., Samake, I., y Vtyurina, S.,** 2017. Highways to heaven: Infrastructure determinants and trends in Latin America and the Caribbean. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 1(2), pp. 168-189.
- Cox, G.W., y McCubbins, M.,** 1986. Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(2), pp. 370-389.
- Denemark, D.,** 2000. Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants. *The Journal of Politics*, 62(3), pp. 896-915.
- Dixit, A. y Londregan, J.,** 1996. The determinants of success of special interests in redistributive politics. *The Journal of Politics*, 58(4), pp. 1132-1155.
- Golden, M., y Min, B.,** 2013. Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, 16, pp. 73-99.
- Habitat III,** 2017. New Urban Agenda.
- Horts, B.,** 2018. Descentralización Fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional. *Serie Informe Económico*, 273.
- Jordan, R., y Livert, F.,** 2016. An old challenge and a new problem: Infrastructure planning in Latin America. En R. Balbim (ed.), *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*, pp. 97-121. Brasilia: Institute for Applied Economic Research.
- Kauder, B., Potrafke, N., y Reischmann, M.,** 2016. Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program. *European Journal of Political Economy*, 45(dic.), pp. 39-56.
- Lara, B. y Toro, S.,** 2019. Tactical distribution in local funding: the value of an aligned mayor. *European Journal of Political Economy*, 56, pp. 74-89.
- Larcinese, V., Rizzo, L., y Testa, C.,** 2006. Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President. *Journal of Politics*, 68 (2), pp. 447-56.
- Lardé, J., y Sánchez, R.,** 2014. La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina. *Boletín FAL*, 332(4), pp. 1-9.
- Livert, F., y Gainza, X.,** 2018. Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*, 52(3), pp. 403-415.
- Livert, F., Gainza, X., y Acuña, J.,** 2019. Paving the electoral way: Urban infrastructure, partisan politics and civic engagement. *World Development*, 124, pp. 1-14.
- Migueis, M.,** 2013. The effect of political alignment on transfers to Portuguese municipalities. *Economics & Politics*, 25(1), pp. 110-133.
- OCDE,** 2017. *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura.*
- OCDE,** 2018. *Regions and Cities at a Glance 2018.*
- OCDE y Subdere,** 2017. *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal: Conclusiones principales y recomendaciones.*
- Perrotti, D.E., y Sánchez, R.J.,** 2011. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 153.
- Sánchez, R., Lardé, J., Chauvet, P., y Jaimurzina, A.,** 2017. Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 187.
- Solé-Ollé, A., y Sorribas-Navarro, P.,** 2008. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92, pp. 2302-2319.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., y Brusco, V.,** 2013. *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics.* Nueva York: Cambridge University Press.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Orellana, A., Díaz, D., Irarrázaval, F., Moreno, D., 2021. Descentralización e inversión pública en infraestructura: propuestas para priorizar brechas de desarrollo territorial a nivel subnacional. *Temas de la Agenda Pública*, 16(140), 1-10. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE