



Estudios Urbanos UC



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

**Desarrollo Regional de Aysén y Magallanes:
Estructuras de una descentralización inconclusa.**

Magister en Desarrollo Urbano

**Profesor Guía: Doctor Arturo Orellana Ossandón
Alumno: Javier Aguayo Villablanca**

Noviembre, 2013

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	1
ÍNDICE DE TABLAS	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	3
ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	4
I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	5
I.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
I.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	10
I.3 HIPÓTESIS.....	10
I.4 OBJETIVOS.....	10
I.4.1 Objetivos generales:	10
I.4.2 Objetivos específicos:	10
II. METODOLOGÍA	11
III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE.....	12
I.5 Descentralización, desde lo conceptual a lo práctico	12
I.5.1 Evolución del marco conceptual.....	12
I.6 El aislamiento geográfico de la Patagonia chilena como variable de desarrollo regional	13
I.7 Descentralización económica, política y administrativa, implicancia teórica y práctica	15
I.7.1 Aproximación económica de la descentralización.....	15
I.7.1.1 El federalismo fiscal.....	15
I.7.1.2 El modelo principal-agente.....	16
I.7.2 Aproximación político-administrativa.....	16
I.7.3 Aproximación política.....	18
I.8 El Desarrollo Regional desde una mirada teórica	19
I.8.1 Desarrollo Endógeno.....	19
I.8.2 La Nueva Geografía Económica (NGE).....	20
I.8.3 La acumulación flexible (AF).....	21
I.8.4 La competitividad	22
I.9 Proceso de regionalización chilena.....	24
I.9.1 La descentralización desde el gobierno de Frei Montalva (1964) hasta la vuelta de la democracia (1990).	24
I.9.2 El Dictadura Militar.....	24

I.9.3	Los gobiernos democráticos (1990-2014).....	27
IV.	CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS REGIONES DE AYSÉN Y MAGALLANES	32
I.10	Principales aspectos demográficos de las regiones de la Patagonia Chile.....	33
I.10.1	Aspectos Educativos.....	35
I.10.2	Niveles de pobreza.....	40
I.10.3	Aspectos económicos.....	41
I.10.4	Aspectos de equipamiento e infraestructura.....	48
I.10.5	Aspectos referentes a la calidad de vida	54
I.10.6	Contexto actual de la región de Aysén: demandas regionales, soluciones nacionales.....	56
I.10.7	Contexto actual de la región de Magallanes: Conflicto del Gas	59
V.	ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE LAS REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO Y LA REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTIDA CHILENA ...	60
I.11	Revisión de la autonomía fiscal de Aysén y Magallanes entre 1990-2012.....	60
I.11.1	Análisis de la composición presupuestaria de los gobiernos regionales.....	60
I.12	Composición presupuestaria de la región de Aysén.	66
I.13	Composición presupuestaria de la región de Magallanes.....	71
I.14	PIB regional y efectos del centralismo.....	75
VI.	ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNO REGIONAL Y LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS AUTORIDADES LOCALES	77
I.15	Análisis de la composición política de los gobiernos regionales	77
I.15.1	Evolución designación de Intendentes en la región de Aysén y Magallanes 1990-201278	
	Tabla 21 Evolución designación de intendentes en la región de Magallanes 1990-2012.....	80
I.15.2	Los gobernadores y las provincias.....	81
I.15.3	Los Consejeros Regionales y su papel en el gobierno regional	82
I.15.4	Los SEREMI, las autoridades del Chile Desconcentrado.....	84
I.16	La gobernabilidad regional como plataforma de desarrollo	85
VII.	CONCLUSIÓN.....	89
VIII.	BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	92
IX.	ANEXOS.....	95

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Composición de la población de la región de Aysén, según CENSO 2002	34
Tabla 2 Población total 2002 y proyectada 2012 INE, región de Magallanes	35
Tabla 3 Años de escolaridad promedio de la población 2003-2009, región de Aysén.....	35
Tabla 4 Años de escolaridad promedio de la población 2003-2009, región de Aysén.....	36
Tabla 5 Años de escolaridad promedio de la población 2003-2009, región de Magallanes.	38
Tabla 6 Nivel educacional de la población 2003-2009, región de Magallanes.....	38
Tabla 7 Población según pobreza 2003-2009, región de Aysén.....	40
Tabla 8 Población según pobreza CASEN 2003-2009, región de Magallanes.	40
Tabla 9 Número de trabajadores por rama de actividad 2006-2008-2010, región de Aysén	41
Tabla 10 Número de empresas por rama de actividad 2006-2008-2010, región de Magallanes	46
Tabla 11 Número de trabajadores por rama de actividad 2006-2008-2010, región de Magallanes.....	47
Tabla 12 Establecimientos educacionales por dependencia 2005-2010, región de Aysén.....	48
Tabla 13 Número de establecimientos de salud según tipo, DEIS 2011, región de Aysén.....	49
Tabla 14 Establecimientos educacionales por dependencia 2005-2010, región de Magallanes	52
Tabla 15 Número de establecimientos de salud según tipo, DEIS 2011, región de Magallanes	52
Tabla 16 Ranking regionalizado de indicadores de calidad de vida.....	55
Tabla 17 PIB Regionalizado al año 2008.....	75
Tabla 18 PIB Regionalizado al año 2011	76
Tabla 19 Atribuciones del Intendente.....	78
Tabla 20 Evolución designación de intendentes en la región de Aysén 1990-2012	79
Tabla 21 Evolución designación de intendentes en la región de Magallanes 1990-2012.....	80
Tabla 22 Atribuciones del Gobernador	81
Tabla 23 Atribuciones de los CORE.....	82
Tabla 24 Atribuciones de los SEREMI.....	84

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Crecimiento anual del FNDR (\$MM) del año 2011	62
Gráfico 2 Peso relativo de la IDR e IDS en la Inversión Total Regional (1990-2011).....	63
Gráfico 3 IGA a nivel nacional 1990-2011 (%).....	64
Gráfico 4 Tendencia presupuesto Gobiernos Regionales numero índice (año base 2001=100)	65
Gráfico 5 Evolución del FNDR en la región de Aysén, periodo 1990 -2011 (MM\$ del 2011).....	66
Gráfico 6 Peso relativo de la IDR e IDS en la Región de Aysén (1990-2011).....	67
Gráfico 7 Evolución de la IDS e IDR sobre la inversión total.....	68
Gráfico 8 IGA región de Aysén 1990-2011 (%).....	69
Gráfico 9 Recursos de administración directa sobre Inversión total (promedio porcentual 1990-2011) 70	
Gráfico 10 Evolución del FNDR en la región de Magallanes, periodo 1990 -2011 (MM\$ del 2011).....	71
Gráfico 11 Peso relativo de la IDR e IDS en la Región de Magallanes (1990-2011)	72
Gráfico 12 Evolución de la IDS e IDR sobre la inversión total Región de Magallanes, periodo 1990-2011.....	73

Gráfico 13 IGA región de Magallanes 1990-2011 (%).....	73
Gráfico 14 Recursos de administración directa sobre Inversión total, Región de Magallanes (promedio porcentual 2001-2011)	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Sectores productivos estratégicos de la Región de Aysén.....	44
Figura 2 Sectores productivos estratégicos de la Región de Magallanes	45
Figura 3 Estructura presupuestaria gobiernos regionales.....	61

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Distancia entre capitales regionales y capital nacional	32
Ilustración 2 Distribución establecimientos de educación primaria y secundaria Región de Aysén.....	37
Ilustración 3 Distribución establecimientos de educación primaria y secundaria Región de Magallanes.	39
Ilustración 4 Infraestructuras y conectividad de la Región de Aysén.....	50
Ilustración 5 Infraestructuras y conectividad de la Región de Magallanes	53
Ilustración 7 Vértices del desarrollo local.....	87

I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Cuando se plantea una investigación sobre el proceso de descentralización que ha vivido el país en las últimas décadas, es importante comprender que la investigación de los procesos de descentralización abarca tres aspectos básicos. El primero dice relación con la mirada administrativa de la descentralización territorial, el cual apunta a investigar las formas de organización burocrática de los territorios, por otro lado, la mirada política, que plantea las formas en que la representación ciudadana de los territorios interactúa con los procesos de toma de decisiones y una mirada fiscal, que estudia las formas más adecuadas de disponer de bienes y servicios públicos a las personas en los territorios, de la mano con un aumento en los grados de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.

La anterior se puede enmarcar con el análisis clásico de la descentralización. Sin embargo, cuando nos centramos sobre un territorio en particular, este marco se puede ver ampliado a escenarios y dinámicas particulares, que obligan a observar el territorio desde otras ópticas.

Esta investigación se centrará en un territorio en particular, que por sus condiciones morfológicas y topográficas, además de las particularidades identitarias y culturales de sus habitantes, se presenta con un desafío y una gran oportunidad a la hora de visualizar el horizonte de desarrollo que posee y como se han perfilado hasta el momento los lineamientos de este proceso.

Las regiones de Aysén y Magallanes, comparten una serie de similitudes y diferencias, que las separan y las unen, perfilando desafíos particulares a la hora de comparar procesos de descentralización y desarrollo regional y local, sin embargo presentan un elemento transversal que ha marcado todos los procesos que se han emprendido en ambas regiones, desde el proceso de colonización hasta el proceso de consolidación del desarrollo regional. Esta zona, la Patagonia chilena, la cual no es más que una zona imaginaria, identitaria si se quiere, más no un territorio administrativo, presenta en su aislamiento, las semillas de sus mayores oportunidades de desarrollo, pero a su vez, ha sido parte esencial los principales obstáculos que ha tenido la región para desarrollarse.

Cuando hablamos del aislamiento que presenta esta región, nos referimos a que dada su geografía, topografía y sus duras condiciones morfo-climáticas, vinculada al relieve, a la insularidad, a la fuerte presencia de pluviometría y bajas temperaturas, complica el desarrollo de actividades propias de zonas habitadas, lo cual ha impactado directamente en el desarrollo de la región (Arenas, Salas y Núñez, 2013).

La Patagonia chilena, comprendida por los territorios administrativos de la región de Aysén y de la Región de Magallanes y la Antártida chilena, cuentan con una superficie territorial aproximada de 241.000 km², sin contar el territorio antártico, que son aproximadamente 1.250.257 km², lo que representaría el 60% del territorio nacional (ERD, 2012). De estos 241 mil kilómetros cuadrados, 132 mil corresponden a la región de Magallanes, la región más extensa del país, y 109 mil kilómetros cuadrados corresponden a la región de Aysén. Solo para funciones de referencia, el territorio sumado de la región Metropolitana, la región de Valparaíso y la región del Biobío suman aproximadamente, 68 mil kilómetros cuadrados, solo el 29% del territorio de la Patagonia chilena (BCN, 2013).

Este territorio, de gigantescas proporciones, no ha sido fácil de colonizar y este proceso se dio de forma claramente diferenciada entre el proceso vivido en la Región de Aysén y en la Región de Magallanes, lo que derivó formas de poblamiento del territorio distintas y formas de pensar el desarrollo local distintas.

El poblamiento de la región de Aysén se realizó con muchas dificultades desde dos frentes. A partir de los años 1900 a 1920, se motivó la migración de pequeños grupos de colonos europeos, los cuales en su mayoría llegaría por territorio argentino y se asentaría en terrenos aptos para la producción del ganado. Debido a lo complejo de la geografía de la región, solo el 50% del territorio es productivo, por lo cual, se reducen las posibilidades de búsqueda y producción de terrenos favorables.

Otro foco de la colonización de la Región de Aysén, vino desde las islas de Chiloé, cuyos colonos buscaron terrenos cercanos a la costa y desarrollaron actividades vinculadas a la pesca artesanal. Por esta razón, la forma de poblar la región de Aysén quedó graficada en la atomización de los asentamientos humanos en la zona.

En la actualidad existen 10 comunas, atomizadas en todo el territorio, con claro predominio demográfico de la capital regional, existiendo una suerte de centralismo regional, sin embargo, lo caprichoso de la geografía, ha obligado a las autoridades de la región y del país, a realizar una fuerte inversión en conectividad e infraestructuras de conexión, lo que deja marca de alguna forma uno de los puntos esenciales del desarrollo de la región.

El proceso de colonización de la región de Magallanes fue distinto, ya que sufrió una fuerte inmigración de ciudadanos europeos, y de acuerdo a diversas crónicas (Martinic, 1999) Magallanes tuvo al menos 4 grandes oleadas de inmigraciones europeas, donde las más importantes se ubican en el periodo entre guerra europea (1914-1930), destacando la llegada de colonos croatas como una de las más significativas, tanto en número (se estima que entre las cuatro inmigraciones, llegaron aproximadamente 60 mil croatas) como en importancia, dado los aportes culturales y sociales que realizaron en la zona. La principal labor que cumplieron los inmigrantes europeos, fue establecer pequeños comercios, trabajar en las minas de oro y comenzar a forjar las primeras estancias ganaderas, por lo que se ubicaron principalmente en Punta Arenas y Porvenir. A diferencia de Aysén, Magallanes presenta una menor dispersión demográfica en la región, en donde a pesar de existir más comunas que en la región de Aysén, la población se concentra en tres de ellas, Punta Arenas, Porvenir y Puerto Natales, las cuales concentran aproximadamente el 95% de la población comunal (SINIM Punta Arenas, 2012).

Esta realidad, la de aislamiento y dispersión de la población, ha impactado en el nivel de inversión que el estado ha realizado en la Patagonia chilena, en donde el promedio de la inversión total del estado en los últimos 20 años en la región de Aysén es de \$595.769 per cápita, y en la región de Magallanes es de \$404.181 per cápita, mientras que el promedio nacional es de \$184.734 per cápita (Observatorio Regional SUBDERE, 2013).

Esta diferencia en el volumen de inversión pública, en donde las regiones de la Patagonia chilena prácticamente triplican el gasto en inversión promedio nacional, radica en los mayores esfuerzos que

ha tenido que destinar a la tarea de conectar y desarrollar la región, que por su geografía, que se transforma en un desafío constante.

Sin embargo, este nivel inversión pública per cápita, debería tener aparejada un mayor estándar de calidad y cobertura de servicios públicos, situación que, a la luz de los resultados de esta investigación, no se ve reflejada en las regiones de la Patagonia chilena, la cual ha visto un avance poco homogéneo del desarrollo regional.

Lo anterior tiene relación con una inversión pública realizada de forma disgregada, respondiendo a lógicas de inversión sectorial, las que abarcan aproximadamente el 60% del total de la inversión pública en la zona (Observatorio Regional SUBDERE, 2013), y donde dicha lógica responde a mecanismo de priorización de la inversión designados a nivel central, sin mayor comunicación entre los proyectos financiados, lo que refleja una brecha entre lo que se está planificando en los diversos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y los proyectos que se están ejecutando en las regiones (Soms, 2004).

Lo anterior impacta negativamente el proceso de desarrollo regional de Aysén y Magallanes, en donde un diagnóstico que se ha detectado en este trabajo, es la carencia de mayor dirección u orientación a la hora de la designación de prioridades regionales de inversión, siendo precisamente los modelo de designación de esta inversión, parte de los obstáculos que ha tenido la región para alcanzar un nivel de desarrollo acorde con el progreso del país.

Es en este escenario en donde surgen una serie de inquietudes sobre el proceso de desarrollo regional que han vivido Aysén y Magallanes ¿Cómo se distribuyen el gasto público en Aysén y Magallanes?, ¿Existen los elementos de una gobernanza regional en estos territorios?, en definitiva, ¿Cómo el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en Chile a partir de los años '90 ha impactado el desarrollo de Aysén y Magallanes?

Organizaciones internacionales como la OCDE¹ y la GTZ² son claras en diagnosticar que los gobiernos regionales cuentan con dificultades a la hora de emprender su desarrollo, por el escaso enfoque territorial que han demostrado tener las políticas públicas destinadas a lograr la descentralización del país, las cuales muchas veces son esfuerzos aislados por entregar herramientas a los gobiernos regionales que al poco andar, se encuentran con obstáculos que obligan a las autoridades a replantearse formulas responder de manera efectiva a las necesidades territoriales del país.

Esta investigación busca arrojar luces en este punto, evidenciando las formas en que en las regiones de Aysén y Magallanes se han designados los recursos de inversión pública del estado y revisando el papel que juegan las autoridades locales, la ciudadanía y el mundo privado en el desarrollo regional de la Patagonia chilena.

¹ Estudios Territoriales de la OCDE (2009), Ministerio del Interior del Gobierno de Chile.

² Salas, E.; Budde, F. (2008). *Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral*. Programa de Descentralización y Desarrollo Regional –REGIÓN ACTIVA, MIDEPLAN-GTZ. Santiago, Chile.

I.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Desde la década de los '90, el país ha implementado una serie de avances dirigidos a desarrollar de manera seria y coherente, políticas públicas orientadas a hacia el desarrollo regional y la descentralización del país.

Lo anterior se puede observar en reformas normativas, como las desarrolladas a comienzos de la década de los noventa, con la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (del 19 de marzo de 1992) que entre otras cosas crea los Gobiernos Regionales (GORE) y la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (20 de marzo de 1993) que permitió la elección directa de autoridades locales, ha ido configurando esta institucionalidad regional y local ya mencionada.

Sumado a lo anterior³, podemos reconocer esfuerzos institucionales por montar estructuras organizacionales que contribuirían a que el estado pudiese hacerse cargo de forma más directa de las necesidades de todos los habitantes del país, sin importar la localidad en donde viviesen. Es así como instituciones como las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), se encargarían de operacionalizar las políticas nacionales en los territorios regionales, además de las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC), las cuales comenzaron siendo un órgano desconcentrado del Ministerio de Planificación, para luego, verse fortalecida a través de un traspaso de una serie de atribuciones del nivel central a esta institución, la que actualmente se encarga de apoyar el desarrollo de estudios e instrumentos para el desarrollo regional.

Por otro lado, se ha avanzado en la creación y aplicación de instrumentos de programación de políticas regionales, donde destacan las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) como instrumentos orientadores en el largo plazo, y desde 2006 los Planes Regionales de Gobierno (PRG) como forma de aterrizar las ERD en un respectivo periodo de gobierno.

En un nivel subregional y supralocal, algunas regiones han comenzado a desarrollar Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), las cuales buscan profundizar la planificación y coordinación de proyectos para el desarrollo de las regiones.

En cuanto a los aspectos de la descentralización fiscal, el principal mecanismo financiero para el desarrollo regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) sobre cuyos recursos (asignados centralmente vía SUBDERE a cada Región) decide el Consejo Regional. Estos últimos, elegidos por votación directa por primera vez, en las próximas elecciones presidenciales del año 2013. Podríamos seguir enumerando y describiendo las políticas e instrumentos que el país ha puesto en práctica para avanzar en la descentralización, sin embargo, el punto que nos interesa investigar es el que tiene relación con la brecha entre la planificación y la acción, entre las estrategias de desarrollo definidas a nivel de ERD, PRG, PDT y otros instrumentos de planificación, y los proyectos efectivamente desarrollados en los territorio a través del sistema nacional de inversiones, los recursos del FNDR y la restante inversión sectorial y privada.

³ Para la justificación del anteproyecto, se tomara como base el estudio realizado por Salas, E.; Budde, F. (2008). *Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral*. Programa de Descentralización y Desarrollo Regional –REGIÓN ACTIVA, MIDEPLAN-GTZ. Santiago, Chile.

Las estrategias regionales de desarrollo, como instrumento de planificación territorial, se ven debilitadas por distintos aspectos políticos y técnicos, entregando un limitado valor orientador (Soms, 2004). Uno de estos aspectos que debilitan la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), es el que hace alusión al papel que juegan las autoridades regionales en la designación de las prioridades de inversión y los proyectos de desarrollo que dichas autoridades promueven. Existe evidencia para afirmar que las autoridades regionales, particularmente las autoridades regionales designadas a nivel central, tienen una alta rotación en sus cargos, donde el promedio de pertenencia de un intendente en su cargo es de un año⁴, lo que ciertamente generará inestabilidad en los procesos de planificación territorial, además de la falta de continuidad de los acuerdos y compromisos establecidos a través de estos instrumentos de planificación, (Salas, Budde, 2008), lo que hace evidente la limitación y debilidad de las ERD como instrumentos programáticos regionales.

Es así que la alta rotación de las autoridades provoca que se cambien las prioridades de inversión o que cambien los intereses del Consejo Regional o lo que finalmente sucede con mayor periodicidad, que al removerse alguna autoridad regional, exista el riesgo de que se vean suspendidas inversiones o se cancelen acuerdos, coordinaciones y planificaciones en estados avanzados. Toda esta pérdida de continuidad y perspectiva a mediano plazo se diluye, transformándose así en un elemento contraproducente para el desarrollo regional.

Esta investigación busca encontrar evidencia sobre los obstáculos que ha presentado el proceso de desarrollo regional de las regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (en adelante región de Aysén) y de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena (en adelante, región de Magallanes), analizando cómo se han articulado la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), con la inversión regional efectiva de ambas regiones, poniendo énfasis en la evolución de recursos del fondo nacional de desarrollo regional (FNDR), para analizar el real impacto que estos instrumentos han tenido en el desarrollo en las regiones en estudio, analizando además el nivel de legitimidad las autoridades regionales y como estas autoridades han influido en el éxito o fracaso de dichas políticas de desarrollo territorial.

Como se explica en la presentación de la investigación se consideraron las características morfológicas, geográficas, demográficas y socioeconómicas de la región de Aysén y de la región de Magallanes, junto con un proceso de poblamiento y desarrollo similar, más no idéntico, hacen del territorio de la Patagonia chilena, un lugar singular, donde por un lado, el aislamiento natural de la zona les ha dado una sensación de independencia, autonomía territorial y abandono de parte del gobierno, pero por otro lado, es uno de los territorios donde se ha puesto una mayor atención por el creciente interés geopolítico del territorio, debido a su potencial económico derivado de sus recursos naturales y actualmente, por su potencial hídrico inexplorado.

Además, responde a un proceso de contingencia nacional, dadas las últimas manifestaciones ciudadanas de Magallanes y Aysén, en donde la población en su conjunto exigió una serie de derechos y consideraciones a sus autoridades locales, las cuales apuntaba a subsanar demandas históricas, las cuales tenían un claro perfil territorial y habían sido alimentadas con una serie de anuncios

⁴ Cifra obtenida a través del análisis de los periodos de los intendentes de Aysén y Magallanes en los últimos 20 años, en base a documentos de prensa, documentos oficiales de gobiernos y cuentas públicas regionales.

gubernamentales, las cuales por años hablaron sobre las futuras intervenciones políticas, económicas y sociales que se realizarían en las regiones, terminando así con el largo periodo de abandono.

La forma de solución de estos conflictos, los motivos del descontento ciudadano y el claro perfil territorial de las demandas, hace de estos conflictos y las regiones donde se realizaron, el lugar preciso donde plantearse las preguntas y la reflexión que plantea esta investigación, ya que este conflicto nos abre las puertas a un territorio que cuenta con la institucionalidad y estructura organizacional de la administración pública descentralizada y desconcentrada, cuenta con inversión regionalizada sujeta a planes y estrategias regionales de desarrollo públicamente difundidas y además cuenta con un gobierno regional visible y operativo, y sin embargo, a la hora de resolver una serie de demandas, sus autoridades no cuentan con las herramientas para lograrlo, todos los procesos de planificación y estrategias de desarrollo se ven poco efectivos y desconectado con las demandas de las organizaciones sociales y ¿Cómo se ha llevado el proceso de descentralización en la Patagonia chilena?

Para arrojar luces sobre esta inquietud, se analizarán los elementos principales del funcionamiento de la descentralización política y fiscal en la Patagonia, revisando la composición de las autoridades locales y cómo estas se vinculan con la ciudadanía, además de revisar y analizar la serie regionalizada de la inversión pública, poniendo énfasis en observar la real autonomía del gobierno regional sobre el gasto público en la región. Se buscara además observar si existen las condiciones de gobernabilidad regional y como se vinculan los instrumentos de planificación territorial con los recursos invertidos en las regiones y las autoridades que están a cargo de los gobiernos regionales.

I.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo ha afectado el proceso de descentralización desde comienzos de los '90 en el desarrollo de las regiones de Aysén y Magallanes?

I.3 HIPÓTESIS

El modelo de descentralización impulsado de los años '90 en Chile y el nivel de inversión realizado en las regiones de Aysén y Magallanes no han tenido los efectos esperados en el desarrollo ambas regiones, donde aún persiste un fuerte aislamiento y rezago frente al resto del país. Las razones de este rezago tienen relación con la falta de orientación y dirección de los proyectos de inversión realizados en la Patagonia chilena.

I.4 OBJETIVOS

I.4.1 Objetivos generales:

1. Analizar cuáles han sido los efectos que se han manifestado en las regiones de Aysén y Magallanes, en el marco del proceso de descentralización llevado a cabo por el gobierno desde el año 1990.

I.4.2 Objetivos específicos:

- 1.1 Revisar las orientaciones y formas en que ha abordado el proceso de regionalización y descentralización de Chile.

- 1.2 Realizar, a la luz de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) de Aysén y Magallanes, una caracterización multinivel de ambas regiones, observando en primer lugar, la situación actual de las regiones en base a una serie de indicadores socioeconómicos y de calidad de vida y observar las principales orientaciones que presentan las regiones para alcanzar mejores estándares de desarrollo.
- 1.3 Estudiar la estructura económica de la inversión pública realizada en las regiones de Aysén y Magallanes, poniendo énfasis en la inversión de decisión regional (IDR) y su relación con la autonomía fiscal de las regiones en los últimos 20 años.
- 1.4 Revisar la estructura de autoridades regionales involucrada en el desarrollo regional entre 1990-2012, en cuanto a su forma de elección, continuidad en sus cargos y principales atribuciones en cuanto a desarrollo social y económico de las regiones de Aysén y Magallanes.

II. METODOLOGÍA

De acuerdo al cumplimiento de los objetivos planteados para la investigación, se ha diseñado una metodología de tipo cualitativo-cuantitativo, que considera básicamente datos de fuentes secundarias, los cuales serán procesados, elaborando resultados y análisis en base a esta fuente de datos.

La información secundaria se obtendrá de informes y documentos oficiales de las distintas instituciones públicas y privadas que realicen alguna labor investigativa en el marco de aspectos políticos, administrativos y financieros de los gobiernos regionales del país. Con esta fuente de información, se realizarán análisis sobre la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), los planes programáticos del gobierno para las regiones de Aysén y Magallanes, además de la revisión de la Ley de presupuesto y las actas de designación de las autoridades regionales, con el fin de dar cumplimiento con los objetivos de la tesis.

Es importante destacar dos tratamientos de información secundaria que se realizarán para cumplir los objetivos planteados. En primer lugar, para observar el estado de las regiones, desde una mirada interna, se utilizará la información de las estrategias regionales de desarrollo de la región de Aysén (2009) y de la región de Magallanes (2009), con las que se estudiarán las visiones internas de desarrollo en las cuales se busca avanzar.

Por otra parte, el manejo estadístico y la elaboración de análisis presupuestarios y financieros, se realizará en base a la serie descentralizada de la inversión pública, elaborado por el Ministerio de Planificación, desde los años 1990 hasta los años 2010 y por otra parte, la información recopilada por el Observatorio Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Ministerio del Interior, que ha sintetizado la información presupuestaria descentralizada del país y puesto a disposición para uso público.

III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

I.5 Descentralización, desde lo conceptual a lo práctico

I.5.1 Evolución del marco conceptual

Ivan Finot, economista y experto CEPAL, plantea que la idea de ver la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia le es atribuida a Alexis de Tocqueville. Esto a raíz de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos, lo que llevo a Tocqueville a plantear la teoría de que la descentralización era el mejor sistema de organización para las nacientes naciones de América (Finot, 2001).

Según la visión de Tocqueville (citado por Finot, 2001, p.27), *“si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse, esta obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”*.

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y leyes. Sólo en la comuna, gracias a la democracia directa, los hombres pueden ejercer plenamente el derecho de autogobernarse, pero *“entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales.”* (Finot, 2001, p. 27).

Es así como la comuna representaría para Tocqueville algo cercano a un laboratorio de ejercicio de la democracia, en donde una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento, pero es en esa libertad creadora donde reside *“la fuerza de los pueblos libres”* (Finot, 2001, p. 27). Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre cómo entender hoy en día el concepto espacial de comuna a la que se refiere Tocqueville y cómo esa concepción hoy la podemos englobar en el estudio de lo territorial.

En este sentido, el territorio, como objeto de estudio político-administrativo, hace alusión a un espacio físico que sirve de escenario determinante, en el cual se desenvuelve un grupo humano organizado, para cumplir sus objetivos planteados como sociedad.

Sergio Boisier (2007), destacado economista nacional, nos entrega una serie de definiciones para el concepto de región y de lo territorial, las cuales recoge de su larga experiencia sobre los estudios regionales.

Por una parte, Boisier (2007) plantea que quien puso en relieve la cuestión regional durante el siglo pasado fue François Perroux (1949), quien introdujo el concepto de espacio económico, *“[...] definido*

por las relaciones económicas que existen entre elementos económicos. El espacio económico se expresa de tres formas diferentes: a) el espacio económico definido por un plan; b) el espacio económico definido como un campo de fuerzas y; c) el espacio económico como un agregado homogéneo.” (Perroux, 1949, p. 43).

Además Boisier (2007) hace referencia de Jacques Boudeville (1966), a partir de la definición de Perroux (1949), identificaría los tres tipos clásicos de regiones, las cuales corresponden a la *“región homogénea, definida como un espacio continuo en el cual cada unidad (o zona constitutiva) tiene características tan aproximadas a las características de la próxima unidad como sea posible; la región polarizada la definió como un conjunto de ciudades vecinas que mantienen un mayor intercambio con la metrópolis regional que con otras ciudades del mismo orden a nivel nacional y la región programa (más comúnmente, “plan”), definida como una herramienta geográficamente continua”* (Boisier, 2007, p. 43), donde la palabra “herramienta” alude a la coherencia de las decisiones económicas.

También se hace mención de la definición del economista español, Juan Velarde, quien sostiene que *“Sea cual sea la perspectiva utilizada, todas las definiciones...incorporan cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) una comunidad; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas.”* (Boisier, 2007, p.43).

Además de estas definiciones, más menos tradicionales de lo que se entiende por región y territorio (Boisier, 2007) hace alusión a una definición de región que mezcla racionalidad y emotividad, citando a Paulette Pommier: *“La noción de espacio <hecho a sangre fría>, reducido a las características físicas y abstractas, poco a poco ha sido reemplazada por la noción de territorio hecho <a sangre caliente>, que se califica gracias a la acción colectiva de los trabajadores, de las colectividades, de las empresas y de las administraciones”.* (Boisier, 2007, p. 44).

Finalmente, nos encontramos con la definición del mismo Boisier, el cual sostiene que *“una región es cualquier recorte del territorio que posee en su interior todos o gran parte de los factores causales del desarrollo, contemporáneamente entendido.”* (Boisier, 2007, p. 43).

A la luz de los conceptos y definiciones analizadas, podemos dimensionar la complejidad de definir lo territorial y lo regional, ya que por su conceptualización se entrelazan temáticas económicas, culturales, identitarias, sociales y mentales que hacen de esta temática una de las áreas de estudios con mayor llegada interdisciplinaria a la hora de abordarla.

Son tantos los aspectos que envuelven lo regional que plantean el desafío de construir una investigación que recoja los distintos enfoques que intervienen en los estudios regionales y que se transforman en variables para el estudio, para luego ser capaz de sopesar dichas temáticas, transformadas en variables y darles un lugar en la investigación que resulte explicativa del fenómeno que se está estudiando. Es este el desafío que se recoge en esta investigación y que de desarrollará en las siguientes páginas.

I.6 El aislamiento geográfico de la Patagonia chilena como variable de desarrollo regional

En el contexto del proyecto Ecos- Conicyt C06h03 (2007-2009), del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, los investigadores Brigand, Peuzliat, Arenas, Núñez, Salazar y Escobar estudiaron la importancia del aislamiento geográfico en el desarrollo de la región de Aysén, y de la cual se pueden extraer valioso conceptos para comprender como se articula el aislamiento geográfico con el desarrollo regional de la Patagonia chilena.

Los autores sugieren que el concepto aislamiento se viene acuñando a partir de 1653, cuando el término aislar se definió como hacer o tomar la forma de una isla. Así, el aislamiento va tomando la definición de separado como una isla, transformando a la palabra en oposición a agrupamiento. Es este sentido, Brigand, Peuzliat, Arenas, Núñez, Salazar y Escobar (2013) indican que la asociación del aislamiento con la noción de espacio cerrado, de naturaleza rural, en contra posición a los espacios amplios, relacionados al mundo urbano. Así los autores apuntan a que el aislamiento ha sido percibido desde una noción negativa, conveniente de corregir, desarrollando acciones de ordenamiento territorial, con el objetivo de desenclavara las poblaciones.

En el desarrollo del Ecos- Conicyt C06h03 (2007-2009), se ponen en relevancia dos elementos relativos al aislamiento y que ayudan a comprender la vinculación como variable del desarrollo regional. En primera instancia, el proyecto de investigación se encuentra con que la Patagonia chilena, en particular, la región de Aysén se encuentra en un escenario geográfico relativamente aislado en lo relacionado con los medios tradicionales de comunicación, a saber, caminos y puertos, los cuales son poco desarrollados o en curso de estructuración. Por otra parte, los instrumentos modernos de comunicación, telefonía e internet, se encuentran en un estado incipiente de desarrollo, a pesar que a lo largo del país, se puede observar un alto nivel de desarrollo en este ámbito, llegando a observarse un atraso de hasta 20 años con algunas tecnologías de comunicación.

En este escenario, se hace evidente que la región de Aysén en particular y la Patagonia chilena en general, presenta un contexto de aislamiento que afecta la realidad económica, social y ambiental. Es en este punto, cuando observamos que esta variable juega un papel clave a la hora de orientar las políticas públicas de desarrollo regional para la zona y la mirada de la aislación que se tiene desde el poder central. Los lineamientos de las estrategias de desarrollo territorial están fuertemente vinculados al modo de poblamiento que vivió la zona. Tanto la región de Aysén como la de Magallanes vivieron procesos de poblamiento caracterizados por la dispersión de pequeños asentamientos rurales y por grandes asentamientos urbanos. En la región de Aysén es mayor la dispersión poblacional, en cuanto a asentamientos, pero la población habita en un 70% en las capitales provinciales. Situación más acentuada de observa en Magallanes, donde el 85% de la población al año 2012 vive en la capital regional, Punta Arenas.

Es sobre esta visión de aislamiento, la visión de déficit, en que las políticas públicas actúan, en donde las estrategias están focalizadas a romper este aislamiento, mejorando los mecanismos de comunicación internas como externas, invirtiendo en rutas y telecomunicaciones, además de proveer una cobertura aceptable para los servicios públicos vitales, como escuelas, hospitales, actividades culturales, etcétera. Existe otra visión del aislamiento, vinculado a la sensación ciudadana de aislamiento y no a problemas con la conectividad, lo que decanta en la definición de que un territorios esta aislados, solo cuando están ocupados, permitiendo focalizar recursos en los poblados por sobre la inversión en el espacio completo de la región.

Por otra parte, el estudio arroja que el problema del aislamiento tiene mayor relevancia para las autoridades locales, que para las personas que lo sientes día a día. Estas autoridades ven este aislamiento como un costo para la población, por que frena el desarrollo económico, cultural y social de las regiones.

Sin embargo, existen servicios de la administración pública, que ven en el aislamiento, una oportunidad de desarrollo, como un valor intrínseco que entregar al territorio. En este sentido, la CONAF plantea que: el aislamiento es un valor que debería crecer de manera exponencial con el tiempo, en nuestra sociedad hiper conectada donde cada vez es más difícil experimentar la sensación del aislamiento.

Como se observa, ya sea mirando el aislamiento como un déficit o como un valor del territorio, el aislamiento es una variable trascendente en la formulación de las políticas de desarrollo regional de las regiones de la Patagonia Chilena.

I.7 Descentralización económica, política y administrativa, implicancia teórica y práctica

I.7.1 Aproximación económica de la descentralización.

I.7.1.1 El federalismo fiscal.

Si bien éste es el término adoptado para el análisis económico de la provisión descentralizada de bienes públicos, su propio autor Oates (1999) citado en Finot (2000), reflexionaría en torno a la elección del término federalismo fiscal, y sugirió que quizás desafortunado escoger el término de 'federalismo fiscal', ya que este término sugeriría una estrecha relación con temas presupuestarios, mientras que el objetivo principal del federalismo fiscal incluiría mucho más elementos, los que en concreto apunta a todo el conjunto de asuntos relacionados con la estructura vertical del sector público.

De acuerdo a Finot (2000), la aproximación económica a la descentralización se diseña a partir del problema de la asignación para el suministro de bienes públicos, trabajo en el cual destaca la labor de Samuelson (1954), citado por Finot (2000), el cual propone que mientras en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia. Entre otros efectos, cuanto menos se adecue la provisión de bienes públicos a lo que cada uno desea, habrá más propensión a evadir impuestos.

Tiebout (1956) citado por Finot (2000), años después de lo argumentado por Samuelson, expuso que en función del problema de la asignación de los bienes, este se reduce a si se toma en cuenta que muchos de los servicios públicos son suministrados descentralizadamente y en este caso, los consumidores de estos servicios podrían optar por "votar con los pies", es decir, trasladarse a la comunidad que mejor responda a sus preferencias.

Posteriormente Ostrom, Tiebout y Warren (1961) citado por Finot (2000), analizarían el caso de la provisión de servicios públicos en una gran ciudad y plantearon que cuando dicha provisión puede ser circunscrita territorialmente y no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada, por ende, sería más eficiente realizar esta distribución de forma descentralizada y que los usuarios de cada distrito se distribuyeran los costos entre sí, ya que de esta manera habría una mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos.

Luego sería Oates (1990) citado por Finot (2000), quien esgrimiría estos principios al sistema federal. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe. Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de

gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto constituiría “el problema teórico fundamental” del federalismo fiscal.

Aun así, los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor –aunque imperfectamente– a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite sería que los beneficios obtenidos de la descentralización no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada.

I.7.1.2 El modelo principal-agente

Otro análisis útil para estudiar los procesos de descentralización es el modelo denominado “principal-agente”. Este modelo fue desarrollado inicialmente por Daniel Levinthal (1988) para analizar la interrelación entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra y luego fue aplicado por David Heymann (1988) al caso en que los gobiernos entregan márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos.

En definitiva, el modelo se enmarca en una relación principal-agente, en donde el principal- que corresponde al nivel central-, acepta vincularse contractualmente con los agentes, que se adscriben a los gobiernos subnacionales o locales. Las expectativas de estas vinculaciones son que los agentes lleven a cabo programas orientados a la obtención de resultados deseados por el principal. Este último sería el caso en el que un gobierno central define una política pero encuentra que sería más conveniente que su ejecución sea descentralizada: los gobiernos regionales tienen más información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilice los recursos centrales en función de éstas últimas. Para evitar que ello ocurra, los gobiernos centrales deben elaborar contratos más detallados y desarrollar sistemas más complejos de seguimiento y evaluación que si no existiese ese posible conflicto de intereses (Finot, 2001).

I.7.2 Aproximación político-administrativa

En América Latina, la descentralización política ha sido planteada como un elemento fundamental del proceso de democratización que siguió a la crisis del centralismo, o más bien de un modelo político en el cual el centralismo era uno de sus elementos.

Palma (1983) analiza cómo en América Latina, los estados nacionales se conformaron bien a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de un razonamiento entre unificación y hegemonía, que desembocaron, respectivamente, en sistemas unitarios o federales, pero imponiéndose en ambos casos un necesario centralismo que, sin embargo, habría ido evolucionando hacia formas mixtas. En efecto, incluso un estado unitario puede ser descentralizado, tanto funcionalmente o territorialmente, pero mientras a través de las primeras se propicia una participación no política, la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política.

Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa, esto es la gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales. Lo decisivo para que este ejercicio de ciudadanía funcionara adecuadamente sería asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización.

Uno de los autores que más incidencia ha tenido en América Latina para que la descentralización sea enfocada desde un punto de vista político es el español Jordi Borja (1986). Según Borja, si bien la centralización históricamente ha tenido aspectos progresistas, contemporáneamente es poco eficiente desde el punto de vista económico global, injusta desde el punto de vista social e inaceptable el punto de vista político, ya que habría conducido a un modelo tecno-burocrático vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación desde política” de las clases populares y medias.

Ante esta situación, la descentralización se presenta como la opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas y como del Estado del bienestar. La descentralización es indispensable a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: (a) ampliar el campo de derechos y libertades, (b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y (c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1986).

Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville (1835): “*todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior*”, en Finot (2000, p. 28), citando a Tocqueville.

Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter histórico, geográfico, cultural y social. Es conveniente una organización territorial simple, con pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas. Es preferible agregar que partir unidades históricas y culturales. Lo más importante es la coherencia del conjunto, ya que el proceso descentralizador es caro.

Para Borja (1986), lo fundamental de la descentralización es viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requiere de: “1) *sistemas de información (sinérgicos)*; 2) *nuevos procedimientos electorales*; 3) *apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva*; 4) *colaboración entre empresas y administración pública* y 5) *defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud*”. (Borja, 1986, p. 33).

Como se puede ver, todos estos principios teóricos tienen su manifestación práctica, alguna de las cuales han tenido impacto directo en políticas públicas dirigidas a potenciar el desarrollo de las regiones. Los principios de racionalidad económica como el modelo principal-agente, o a la idea de mayor vinculación ciudadana en la gestión y control de los recursos públicos regionales, han sido solo alguno de los aspectos teóricos que han sido llevados a la práctica en nuestro país, con ejemplos en los sistemas de presupuestos participativos y planes gubernamentales de intervención regional, como el Plan Aysén, muestran que entre la teoría y la práctica existe un puente, el cual es importante fortalecer.

I.7.3 Aproximación política

En cuanto a la aproximación política de la descentralización, podemos definir que más que darse como una “*transferencia de poder a organismos subnacionales del país para participar en algún grado en la elección de sus representantes (intermedios, locales), en donde, los cuerpos descentralizados se generan mediante procesos electorales*” (Nogueira, 1985, p. 137), el país ha experimentado lo que Boisier (2007, p. 38) señala, citando a Palma y Ruffián, un proceso de desconcentración burocrática, que es la “*transferencia de competencias a autoridades designadas, lo que constituye simplemente una desconcentración burocrática que, a lo más, legitima la centralización autoritaria, mientras la descentralización debía ser considerada desde una perspectiva democratizadora*”. Sólo podemos mencionar como excepción a las autoridades locales, en las cuales efectivamente existe una transferencia de poder, a través de una elección democrática.

En este sentido, una efectiva descentralización política, generaría una representatividad directa con los ciudadanos en dichos territorios, lo que permitiría construir espacios de gobernanzas propicios para impulsar procesos de desarrollo regional, gobernanza entendida como el “*arte o forma de gobernar un territorio que, mediante la articulación de diversos actores del Estado, mercado y sociedad civil, conduce a un marco institucional que estimula el crecimiento económico con inclusión social*” (Centro latinoamericano para el desarrollo local, 2007), y generar la estabilidad y continuidad política necesaria para que dichos procesos de desarrollo regional germinen en acciones que tengan un impacto positivo en la región.

Esta gobernabilidad, se muestra como fundamental para fortalecer los procesos de desarrollo regional, ya que en un escenario de volatilidad de las autoridades regionales, articularía una amplia red de actores sociales y privados, que de alguna forma, mitigarían esta volatilidad, a la hora que estos sean incorporados en los instrumentos programáticos y de planificación de manera más activa. La formación de redes entre actores públicos, privados y sociedad civil es fundamental para entender esta gobernabilidad regional (Müller, 2004). Junto con esto, es fundamental que la cooperación sea a largo plazo, sobre objetivos compartidos, para lo cual la participación y la representatividad en el proceso de programación y planificación de estos objetivos compartidos son vitales para que el proceso de desarrollo sea efectivo.

Es inquietante la afirmación de Mardones (2008) cuando se pregunta ¿Es democrático el régimen de gobierno interior chileno?, concluyendo que no lo es, y afirmando de paso la ausencia relativa de democracia regional, ya que para que exista democracia regional, es necesario que exista representatividad política de las autoridades regionales en relación a la ciudadanía, y esta representatividad simplemente no existe. Es más, si las regiones contaran con legitimidad política, expone el autor, pero fuesen incapaces de generar beneficios y desarrollos para las regiones, carecerían de legitimidad y en definitiva, activarían una tendencia opuesta de centralización.

Lo que expone Mardones se puede apreciar claramente en los conflictos sociales producidos en Aysén y Magallanes, donde demandas por mayor desarrollo y molestia derivadas por las reacciones a lo que reconocen como falta de resultados, lleva a realizar un bypass a las autoridades regionales, negociando directamente con las autoridades centrales, lo que demuestra la falta de legitimidad de las autoridades regionales y la vuelta hacia el centralismo que no colabora a profundizar la democracia en el país, ni a mejorar las condiciones de desarrollo para los territorios regionales.

En definitiva, podemos decir que un requisito primordial para que los gobiernos subnacionales puedan asumir un rol relevante en el desarrollo económico y social *“es que cuenten con legitimidad política para lo cual es necesario que sus autoridades sean elegidas por la ciudadanía. Solamente así podrán asumir competencias y recursos y responder a los votantes por ello, ya que no es coherente fortalecer la legitimidad política de los gobiernos regionales manteniendo las limitadas responsabilidades que tienen hoy día”* (Rufián, 2009).

Quizás es en este punto, donde nos encontremos actualmente con mayores obstáculos, toda vez que los intentos por generar espacios de mayor legitimidad política de las autoridades locales se han visto estancados, muchas veces por falta de voluntad política de los legisladores, los cuales muchas veces se entrampan en discusiones miopes, frente a los avances que una verdadera política descentralizada podría generar para el desarrollo de las regiones.

I.8 El Desarrollo Regional desde una mirada teórica

La evolución de las miradas sobre el desarrollo regional, territorial o local, se ha vuelto un elemento cada vez más relevante para el propio desarrollo de las naciones. Para Moncayo (2007), existe una paradoja que explicaría este punto, ya que justamente cuando la globalización sugiere un mundo en que las distancias se estarían relativizando y se tiende a la homogenización social, cultural y económica de las naciones, se está produciendo de manera simultánea una recuperación de la dimensión territorial, no solo en el plano teórico, sino que también en la el mundo de las estrategias empresariales y de las políticas públicas.

Para diversos autores, existe un contexto que marca este vuelco a lo territorial en un contexto global, y que dice relación con que la globalización trae consigo un cuestionamiento político al funcionamiento del estado-nación, en donde el diagnóstico que se presenta es que para el estado-nación, parece estar perdiendo control e integridad en algunos problemas, ya sea porque es demasiado grande para operar con eficacia o porque en otros es demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones para una “redistribución de la autoridad” tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo (Kennedy 1993, citado en Moncayo, 2007). Existe además un prolífero escenario teórico del desarrollo regional desde una mirada económica, que sumada a la anterior mirada política, nutren la idea de las soluciones locales a los problemas nacionales. A continuación se presentaran brevemente las principales visiones economías del desarrollo regional.

I.8.1 Desarrollo Endógeno

Para Vásquez Barquero (2007) la teoría del desarrollo endógeno surge de la confluencia de dos líneas de investigación: una, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera actuar para lograr el desarrollo de localidades y territorios retrasados y otra, que aparece como consecuencia del análisis de los procesos de desarrollo industrial endógeno en localidades y regiones del sur de Europa. Esta interpretación se fortalece con el descubrimiento de formas más flexibles en la organización territorial de la producción, la incorporación de las redes de empresas y de las redes de actores en el análisis económico de los territorios, la comprensión de que la innovación obedece a un proceso evolutivo y el reconocimiento de que los componentes socioculturales e institucionales tienen un valor estratégico en los procesos de desarrollo.

La teoría del desarrollo endógeno analiza los mecanismos de la acumulación de capital y las fuerzas que están detrás de las fuentes inmediatas del crecimiento. Según Vásquez Barquero (2007), crecimiento económico es un proceso caracterizado por la incertidumbre y el azar y condicionado por el cambio de las condiciones de mercado y por las decisiones de inversión de los actores, por lo que debería entenderse como un proceso evolutivo. Las empresas toman sus decisiones de inversión teniendo en cuenta sus capacidades y los recursos específicos del territorio en el que están localizadas, por lo que el análisis del crecimiento se enriquece ampliándolo desde la perspectiva territorial.

Además, para el autor, el progreso económico no depende solo de la dotación de recursos que tiene un territorio y de la capacidad de ahorro e inversión de la economía sino del funcionamiento de los mecanismos a través de los que se produce la acumulación de capital, donde se pueden considerar como mecanismos de acumulación de capital a la organización de los sistemas de producción, la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano del territorio y el cambio de las instituciones, y de la interacción que se produce entre estas fuerzas.

Finalmente, Vásquez Barquero (2007) comprende el desarrollo endógeno como una interpretación desarrollo regional con características propias. La teoría del desarrollo endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno en que integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica. Tiene, por lo tanto, una visión más compleja del proceso de acumulación de capital, lo que le lleva a plantearse las políticas de desarrollo económico desde el territorio, y darle a la sociedad civil un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la economía, lo que responde en alguna medida, a lo que se sugiere en esta investigación.

1.8.2 La Nueva Geografía Económica (NGE)

Moncayo (2007), realiza una recopilación de las principales teorías en el desarrollo regional, y es de esta investigación de la que se rescatan los más relevantes de estas teorías. Así, el autor expone que una vez que se asumió la existencia de externalidades positivas asociadas con la producción de conocimiento y tecnología, los modelos de crecimiento endógeno (MCE), formulados a finales de los años 80, sustituyeron los supuestos neoclásicos ortodoxos sobre rendimientos decrecientes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta. A partir de los MCE y utilizando un enfoque evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezado por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica (Moncayo, 2007).

La NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (von Thünen, Cristaller y Lôsh) los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos, y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según los autores, es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores (Fujita, Krugman y Venables, 1999, citado en Moncayo, 2007).

La idea central de la NGE, es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se auto-refuerza progresivamente. Claro que este proceso tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas

por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y contaminación). La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía.

Ahora bien, Moncayo (2007), expone que la NGE, dado el supuesto de los rendimientos crecientes inherente a los MCE, sostiene que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, esto es así porque, en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas. La evidencia empírica revela que si bien hasta los años '80 se produjo un largo ciclo de convergencia al interior de un grupo numeroso de países (Estados Unidos, Japón, Canadá, los países de la Unión Europea y varios de América Latina), más recientemente se observa en casi todas las latitudes un proceso de polarización. Las disparidades están aumentando tanto entre países como al interior de los mismos.

Lo anterior sugiere que el proceso de globalización está actuando como una fuerza centrífuga que acentúa el problema de las disparidades interterritoriales en los niveles de ingreso. En todo caso, aplicados a escala regional, los análisis de convergencia elaborados con las teorías de crecimiento endógeno y la NGE encuentran que el capital humano, el conocimiento y la infraestructura son los factores más determinantes del crecimiento territorial.

I.8.3 La acumulación flexible (AF)

Una cuarta aproximación que conduce al concepto de desarrollo localizado que expone Moncayo (2007), es la acumulación flexible o posfordismo. En esta aproximación teórica del desarrollo regional, se apela a conceptos de la escuela de la regulación francesa, pero sobre todo a los trabajos pioneros de varios sociólogos italianos (Becattini, Garofoli, Trigilia y Bagnasco, citados en Moncayo, 2007) sobre la importancia de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia y los estudios desarrollados sobre el concepto de acumulación o especialización flexible (Michael Piore y Charles F. Sabel citados en Moncayo, 2007).

Para Moncayo (2007) estos autores son los que definen que en esencia, la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, seguiría un régimen basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo. Los rasgos más definitorios de esta forma de organización industrial serían: la concentración de PYMES (pequeñas y medianas empresas); fuertes redes de cooperación entre ellas (competencia cooperativa); interrelación estrecha con la comunidad local; y economías de aglomeración.

El autor recientemente citado expone que la acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo ya que se planteó el paso de las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente; de tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas por trabajadores semicalificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple que exigen operarios calificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a

las PYMES, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación, lo que claramente se transforma en una estrategia atractiva para economías basadas en las pequeñas y medianas empresas, y como el autor explica, sería una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación. Sin embargo, y a pesar de la innegable evidencia sobre los sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación flexible, para el autor no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma.

Sobre lo anterior, se reconoce a Silicon Valley, como un ejemplo de verdadero distrito industrial, sin embargo el autor hace referencias a investigaciones realizadas en Estados Unidos que han encontrado que la aglomeración de empresas en la industria manufacturera, antes que haber aumentado, ha disminuido y que los sectores industriales no muestran las tendencias definidas hacia la desintegración vertical, además que la diferenciación de productos no es un fenómeno generalizado en todas las ramas industriales y que los monopolios tienen aún un alto nivel de vigencia.

Por su parte, el concepto de distrito industrial tampoco ha escapado a las críticas, especialmente en cuanto a la falta de precisión respecto de elementos como las redes de empresas; la noción de competencia cooperativa; la relevancia de las instituciones y el capital social; y el carácter puramente local de la dinámica del distrito.

Un con las críticas a la teoría de AF, este concepto entrega importantes aproximaciones teóricas a la investigación del desarrollo regional, la cual muchas veces nutre y estimula la aplicación de políticas públicas tendientes a aprovechar el potencial de las PYMES y establecer distritos de especialización, lo que de alguna forma se ha observado en la Patagonia chilena, con la promoción y fortalecimiento de PYMES vinculadas a la industria del turismo y en donde la cooperación entre ellas ha sido un elemento importante en su éxito.

I.8.4 La competitividad

Un último enfoque de desarrollo regional que se expondrá, es el de la competitividad, la cual surge en la segunda mitad de la década de los '80, como una cuestión centrada en el vínculo entre el avance económico de los países y su participación en los mercados internacionales. El concepto de competitividad se ha convertido en una suerte de mantra que se invoca para múltiples efectos en la teoría y la práctica del desarrollo económico contemporáneo. La Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial, creada para analizar la llamada “declinación de productividad” de la economía de Estados Unidos en 1985, acuñó la definición más conocida y aceptada de competitividad:

“[...] la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población” (President’s Comisión on Industrial Competitiveness, 1985, citado en Moncayo, 2007).

Hacia finales de los '80 y principios de los '90, la OECD y la Unión Europea también comenzaron a incorporar el concepto en sus propuestas de política industrial y tecnológica (Martínez, 1996, citado en Moncayo, 2007).

En el desarrollo del concepto de competitividad, dos visiones son las que sobresalen. En primer lugar, los aportes realizados por Porter (1990), el cual desde la microeconomía de la organización industrial y

de la estrategia empresarial, comienza a realizar estudios aplicados de competitividad, elaborando y diseñando estrategias nacionales para aprovechar las ventajas competitivas de las naciones. Del estudio de países con alto dinamismo en el comercio internacional y con un marco ampliamente interdisciplinario (Dinamarca, Alemania, Italia, Japón, Corea, Singapur, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos), permitió a Porter elaborar un modelo que denominó de diamante en el que interactúan cuatro grandes determinantes para la competitividad:

1. Condiciones de los factores de producción. Factores básicos: recursos naturales, clima, localización, fuerza laboral y capital. Factores avanzados: comunicaciones, personal con educación superior, institutos de investigación, etc.
2. Condiciones de demanda: tamaño del mercado interno.
3. Industrias relacionadas o de apoyo: empresas proveedoras y usuarias, internacionalmente competitivas.
4. Estrategias de las empresas y marco regulatorio de la competencia interna.

De estos conceptos se extraen elementos como el de los clusters y las ventajas competitivas de regiones y ciudades. Moncayo (2007) expone que para Porter (1990), el primer concepto tiene relación con el hecho de que las industrias competitivas de un país están usualmente vinculadas a través de relaciones horizontales (clientes comunes, tecnología, servicios de apoyo, etc.). Además, en muchas ocasiones los clusters están localizados en una sola ciudad o región, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales.

En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades. Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la acumulación flexible o posfordista, en los cuales Porter se basa ampliamente.

Por otro lado, navega el enfoque de la competitividad sistémica, desarrollada por el Instituto Alemán de Desarrollo con base en los trabajos de la OECD (1992), en donde los elementos en los que se centran son en los siguientes:

1. El nivel meta: estructuras básicas de organización jurídica, política y económica; capacidad social de organización e integración; y capacidad de los actores para la interacción estratégica.
2. El nivel macro: mercados eficientes de factores, bienes y capitales.
3. El nivel meso: políticas de apoyo específico, formación de estructuras y articulación de procesos de aprendizaje al nivel de la sociedad.
4. El nivel micro: las empresas que buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, en redes de colaboración mutua.

En este enfoque se concede especial atención al nivel meso, que se concibe, ante todo, como un problema de organización y de gestión, y de complementariedad de las acciones del Estado y el sector privado. También se alude a la dimensión regional y local, especialmente en el nivel meso. En este sentido se recomienda explícitamente la descentralización del sector público con miras a una mayor autonomía de las regiones.

Actualmente, la competitividad es uno de los conceptos más utilizados en las estrategias regionales de desarrollo (ERD), como se verá más adelante, las regiones plantean sus estrategias en función de la búsqueda de sus ventajas competitivas, focalizando su desarrollo hacia las ventajas competitivas y la

creación de clúster productivos. Quizás este enfoque no es explícito, pero se puede observar claras características de este enfoque de desarrollo en las propuestas de la ERD de Aysén y de Magallanes.

I.9 Proceso de regionalización chilena

I.9.1 La descentralización desde el gobierno de Frei Montalva (1964) hasta la vuelta de la democracia (1990).

La descentralización del país ha sido un periodo largo y con un sinfín de obstáculos. Como comienzos de este proceso se puede marcar el Proyecto de Constitución Federal para el Estado de Chile, de la Comisión Constitucional del Congreso, en el año 1826, proyecto que no llegó a cabo pero que expuso por primera vez la de tener una administración descentralizada del país.

Luego en la constitución de 1833 se sentarían las bases del centralismo en Chile, con una constitución que duraría cerca de 100 años y que dejaría las bases de la administración centralizada del país hasta mediados del siglo XIX.

No fue hasta el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), que le dio un nuevo impulso en materia de descentralización territorial del país. Durante su gobierno, se crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), antecesora del actual Ministerio de Planificación. Por otro lado, se celebra el Congreso de Planificación Regional del cual emanó un documento seminal (“Bases para un plan de desarrollo económico y social de la región”), además de las bases conceptuales y definiciones de lo que se entendería por región.

Luego, el gobierno de Salvador Allende G. (1970-1973), no dispuso del tiempo suficiente para plantear una posición estructuralmente diferente (en una interpretación marxista del proceso de desarrollo) que cristalizara en acciones concretas.

I.9.2 El Dictadura Militar

La Dictadura Militar que toma el poder en 1973 (hasta marzo de 1990), en el marco de la doctrina de "Seguridad Nacional" definió su acción como antimarxista, nacionalista y autoritaria. Paralelamente plantea un esquema económico completamente liberal dentro del cual se contempla la privatización y desnacionalización paulatina de la propiedad y la apertura externa de la economía, postulándose la libertad de precios de manera de consolidar al mercado como el único mecanismo de asignación de recursos.

El esfuerzo descentralizador que emprendió la dictadura militar (delegar y traspasar autoridad a entes subnacionales contradecía a primera luces su propia naturaleza), tiene su génesis en las propuestas sobre las políticas económicas que la Junta Militar de Gobierno debía aplicar.

La propuesta en cuestión contenía un fuerte alegato a favor de la descentralización, entendida ésta en un riguroso contexto de teoría económica, es decir, entendida la descentralización como el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado y en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de los recursos. No había

una referencia, ni cercana ni lejana, a la dimensión territorial de la descentralización. Textualmente se señalaba que la política de descentralización suponía:

1. –El esclarecimiento de las funciones del Estado.
2. –La utilización del mercado para asignar eficientemente los recursos.
3. –La independencia administrativa de las unidades económicas.
4. –El desarrollo de organismos intermedios.
5. –La efectiva participación.
6. –La simplificación de los sistemas legales y de control estatal.

Así, el concepto de descentralización económica (que no es equivalente al concepto de descentralización fiscal) se introduce en el discurso del Gobierno. Existe una segunda línea alimentadora de este esfuerzo regionalista/descentralizador de la Junta Militar de Gobierno, presente en un documento titulado “Restauración Nacional y Desarrollo Regional. Bases para una política”, el que fue preparado por un amplio grupo de expertos de la ODEPLAN. Su finalidad principal era rescatar la obra realizada en dicha repartición en materia de planificación regional y, aprovechar desde el punto de vista del desarrollo regional, la coyuntura de profundos cambios que se avizoraba.

Este documento encontró una opinión favorable de parte de los militares ya que el concepto de territorio es a la cultura de los militares lo que el mercado es a la cultura de los economistas, es decir, el espacio profesional por naturaleza.

A esto se agrega, adicionalmente, el hecho de que muchos de los Altos Mandos habían sido instruidos (en el país y en el exterior), en la doctrina de la "seguridad nacional", con un fuerte componente geopolítico. Justamente esta geopolítica tiene múltiples que puntos de contacto con la planificación regional y amplias áreas de traslape; es por esto que no resultó difícil para el mundo militar, entender y aceptar el trabajo previo de la ODEPLAN en esta materia.

Fue la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), el organismo responsable de la creciente asociación entre las ideas de descentralización y de planificación regional del desarrollo. El Gobierno Militar encargó a la CONARA la tarea de realizar una reorganización en la división político-administrativa del país y en los sistemas de Gobierno y Administración Interior. Producto de su trabajo, se instituyeron los Decretos Leyes 573 y 575, de 1974, que establecieron la división político-administrativa vigente hasta el 2005.

La política de desarrollo regional de la dictadura militar utilizó, en su diversas versiones y a lo largo de todo el período de gobierno, fundamentalmente siete categorías de instrumentos: 1) financieros; 2) organizacionales; 3) participativos; 4) de planificación 5) de capital humano; 6) sociales y; 7) económicos.

1) Los instrumentos financieros fueron principalmente dos: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante, FNDR), establecido en 1975, y el Fondo Común Municipal⁵ (en adelante FCM) creado a través de la Ley de Rentas Municipales (D.F.L. 3036 de 1979).

⁵ El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, regido por la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

2) Los instrumentos organizacionales fueron cuatro: i) las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), órganos desconcentrados de los Ministerios nacionales (salvo los Ministerios de Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores), estructuras entonces destinadas a expresar regionalmente la administración del Estado; ii) las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), también un organismo desconcentrado de la entonces ODEPLAN pero con un estatus superior al resto de la Secretarías (dado su papel de "coordinación" y su función como secretaria técnica del Intendente); iii) las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC), organismo asesor y secretaria técnica de los Alcaldes; iv) la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior (el más potente instrumento organizacional de la Junta Militar de Gobierno). Asimismo, la creación de las Universidades Regionales fue una de las decisiones más relevantes y trascendentes del Gobierno Militar, en el entendido que una región sin universidad es un cuerpo sin cerebro.

3) Los instrumentos participativos fueron principalmente los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO). Durante la dictadura militar, estos consejos compartían la función de reemplazar a los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado y una vez que retorno la democracia, su objetivo cambiaría, buscando ganar legitimidad, a través de esgrimir que estas instituciones representan más genuinamente las demandas territorialmente diferenciadas de la sociedad (Lira, Marinovic, 1999).

4) Los instrumentos de planificación fueron los planes regionales y comunales de desarrollo y el Banco Integrado de Proyectos⁶ (BIP). Según Boisier (2000), los planes regionales y comunales no significaron avance alguno, y fueron pocos desarrollados, sin embargo, destaca la creación del BIP como un gran avance, el cual consiste en una base de datos que incluye todos los proyectos de inversión pública en sus distintas etapas, a nivel sectorial y regional, la cual sigue vigente al día de hoy.

5) El instrumento de capital humano fue un ambicioso programa de capacitación que incluyó un elevado número de becas para estudios de post-grado en el extranjero, en convenio con el Banco Interamericano del Desarrollo⁷ (BID), la Organización de Estados Americanos⁸ (OEA) y la propia Universidad Católica de Chile, responsable además de un exitoso curso de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP) que se extendió hasta el año 2007 (posteriormente el curso se ha continuado realizando pero bajo la modalidad de licitación pública).

6] Los instrumentos sociales fueron 1) el "Subsidio Único Familiar y Pensiones Asistenciales", cuya regionalización se aprobó en 1986 y que operaba entregando al Intendente la distribución de los

⁶ El Banco Integrado de Proyectos (BIP) es el sistema de información computacional del Sistema Nacional de Inversiones, administrado por el MIDEPLAN, que permite el seguimiento de las iniciativas de inversión durante todo su ciclo de vida, logrando con ello su integración con el ciclo presupuestario y brindando continuidad al proceso de la inversión pública en nuestro país.

⁷ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C. (Estados Unidos), creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe.

⁸ La Organización de los Estados Americanos es una organización internacional de carácter regional y principal foro político para el diálogo multilateral y la toma de decisiones de ámbito americano.

recursos entre las comunas y a los Alcaldes la entrega directa del beneficio; 2) las "Subvenciones en Educación y Salud", un mecanismo de acompañamiento de la municipalización de la educación y salud primaria; y, finalmente; 3) la construcción de infraestructura social básica mediante los recursos del FNDR.

7] Los instrumentos económicos fueron: 1) la Ley de Fomento Forestal de 1974, que significó un estímulo para la forestación y 2) el D.L. 18450, de 1985, de Fomento a las Obras de Riego y Drenaje, que buscó aumentar la superficie agrícola bajo riego y mejorar el abastecimiento de agua en superficie.

Pese a los avances que supuso lo elaborado por la CONARA para el desarrollo del proceso descentralizador del país, la Constitución de 1980 específicamente en su capítulo XIII "Gobierno y administración interior del estado", sigue reflejando el espíritu presidencialista en cuanto a la administración de las regiones, quedando de manifiesto esto en el Art. 100, "El Gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá dichas funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción."

I.9.3 Los gobiernos democráticos (1990-2014)

El Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) tuvo dos líneas de acción. Por un lado, la plena recuperación de la democracia, el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y el crecimiento económico con la incorporación de una mayor equidad social y, por otra parte, el establecimiento de las nuevas bases de la división política territorial del país, tendientes a lograr un proceso de profundización de la descentralización.

La política de descentralización se inspiró en la democratización de las instancias que se habían creado en el gobierno militar. El Gobierno del Presidente Aylwin se propuso democratizar los municipios e institucionalizar las regiones, aunque ya desde un primer momento la intención del Presidente había sido democratizar también los gobiernos regionales. Los logros normativos durante este período, consistieron en la modificación de la Constitución Política de 1980 en materia de gobierno y administración territorial, la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (del 19 de marzo de 1992) y la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) de 20 de marzo de 1993.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se caracterizó por lograr altas tasas de crecimiento económico durante la mayor parte de su período y por la consolidación del sistema democrático; no obstante, en los últimos años de su mandato, las tasas de crecimiento que el país había mantenido se ralentizaron como consecuencia de la denominada crisis asiática.

En este gobierno, el proceso descentralizador iniciado en los años anteriores, comenzó a cristalizar. La LOGGAR había atribuido a los gobiernos regionales competencias en materia de ordenamiento territorial y de fomento productivo y se comenzó a entregar a éstos los deberes y responsabilidades que había establecido la ley. Las leyes de presupuestos otorgaron financiamiento para el funcionamiento de estos gobiernos y para inversión (fundamentalmente a través del FNDR); contemplándose además, dos

fuentes indirectas de recursos: la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y los Convenios de Programación.

El Gobierno se propuso aumentar significativamente la Inversión de Decisión Regional (IDR), que debería pasar de un 18% a un 42% a través del FNDR; las Inversiones de Asignación Regional (ISAR), que eran programas sectoriales, incluidos en los presupuestos de cada Ministerio pero cuyo destino debía ser decidido por el gobierno regional; y los Convenios de Programación (CP), que podían ser de uno o más años y que permitían financiar de manera conjunta entre el sector y la región respectiva, determinados proyectos.

Por otra parte, a comienzos de 1994 se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS): Forestación y Recuperación de Suelos, Riego Campesino y Concursos Regionales de Proyectos.

En enero de 1998, la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros Sociales, terminó la elaboración del documento “Bases para una Política de Superación de la Pobreza Rural”, que pretendió establecer un plan de desarrollo de zonas rurales pobres para el período 1998-2000.

También de esta época data el Programa Universidades–Gobiernos Regionales, con veinte Universidades Regionales del Consejo de Rectores y los doce Gobiernos Regionales, exceptuando el Gobierno de la Región Metropolitana. Sus objetivos se centraron en cinco áreas: desarrollo estratégico regional; globalización y relaciones internacionales; ciencia y tecnología para el desarrollo regional; la cultura, las artes y el patrimonio en el desarrollo regional y el área jurídico-institucional y económico-financiera para la regionalización y la descentralización.

Con el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000–2006), se apreció con mayor fuerza en la agenda de gobierno una preocupación por el desarrollo regional y territorial. El modelo económico de apertura al exterior, exige facilitar el desarrollo económico local; para ello se entiende que es imprescindible incrementar la autonomía local y (también por razones de equidad) garantizar igualdad de oportunidades para todas las localidades. En el Programa de Gobierno del Presidente Lagos “Para Crecer con Igualdad”, se esbozó una serie de elementos que la estrategia de Desarrollo Económico Territorial (DET).

En lo político, el programa insistió en la democratización de los órganos de gobierno regional, con la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional. En lo económico, se proponía fomentar un desarrollo territorial equilibrado, crear incentivos especiales para las inversiones privadas, el desarrollo de una red tecnológica en regiones, aumentar la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) hasta el 50%, dotar a las regiones de mayores capacidades propias para liderar el desarrollo económico e integrar el fomento productivo a los planes de desarrollo comunal. En lo administrativo, señalaba que se complementaría, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado. En lo fiscal, se señalaba que se dotaría a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales y se incrementaría el FNDR, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local.

Los cambios normativos más relevantes se refieren a la reforma constitucional del 2005, que suprimió la mención al número 13 en la Constitución, por lo que podrán crearse nuevas regiones (y, de hecho, el Presidente envió al Congreso Nacional proyectos de ley para crear las regiones de los Ríos y Arica y Parinacota, las cuales serían creadas en el Gobierno de Michelle Bachelet).

El gobierno de Michelle Bachelet (2006–2010) asumió como compromiso trabajar para lograr un desarrollo armónico de Chile, con una significativa reducción de las desigualdades sociales y territoriales y una profundización de la descentralización. Esto se puso de manifiesto en el compromiso solemne que suscribió el 12 de abril de 2007 en la II Cumbre de las Regiones “Todo Chile, es Chile” en Valparaíso, organizado por el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE).

En su discurso inaugural, la Presidenta hizo diversos anuncios importantes para la reactivación del proceso descentralizador, que se pueden sintetizar en los siguientes puntos⁹:

- **Derogación del Número de Regiones:** “Queremos recuperar la dignidad que nos da la identidad, recuperar la identidad del territorio”. “No quiero que nadie se vuelva a referir a las regiones por su número”.
- **Elección directa de Consejeros Regionales:** “Los Consejeros Regionales durarán 4 años en su cargo y podrán ser reelegidos, [lo cual] contempla la inhabilidad para postular a otros cargos de elección popular al término del ejercicio por un lapso de 4 años, para que contemos con el apoyo suficiente” (lo que se tradujo en una indicación sustitutiva al Proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobiernos Regionales que se encuentra en la Comisión de Gobierno a espera de indicaciones, luego que el día 4 de marzo del año 2009, el Senado aprobó el proyecto de Ley de forma unánime).
- **Transferencia de Competencias** propias de los Ministerios y los Servicios Públicos, así como de personal y recursos a los Gobiernos Regionales mediante Decretos firmados por el Presidente de la República: “necesitamos Gobiernos Regionales que mejoren sustancialmente su capacidad de gestión, que progresivamente vean incrementados los recursos con los que cuentan. Por eso he tomado la decisión de aumentar de manera sustantiva los presupuestos de los GORES, percibiendo recursos de los organismos públicos sectoriales”.
- **Creación de figura de Administrador Regional en cada Gobierno Regional,** “que permita comenzar desde ya a preparar las condiciones para el traspaso efectivo de competencias a los Gobiernos Regionales”.
- **Traspaso de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo a los Gobiernos Regionales:** “su sola existencia es importante en la administración de recursos públicos en fomento productivo, pero hay dos asuntos pendientes: la inclusión efectiva de la sociedad civil de regiones, a través de consejos u otras modalidades, y el traspaso de estas Agencias a los Gobiernos Regionales”. “Una Agencia Regional de Desarrollo sólo tiene sentido si es de

⁹ Síntesis preliminar II Cumbre de las Regiones “Todo Chile, es Chile” Valparaíso, 12 de abril de 2007. Pág. 4

verdad regional, y lo haremos desde ya en las nuevas Agencias de Arica y Parinacota y Los Ríos”.

El 11 de marzo del año 2010, comienza el gobierno de Sebastián Piñera (2010–2014), el cual recibiría un país golpeado por uno de los mayores sismos que haya afectado al país, volcando su programa de gobierno en ayuda de las zonas devastadas del centro-sur de Chile, lo que impacto en su agenda legislativa. Sin embargo, el gobierno de Sebastián Piñera comenzó con una serie de declaraciones que hacían presumir que durante su gobierno se lograría un real avance en temas regionales. El 21 de mayo del 2010, en su primera cuenta pública, el Presidente Piñera anuncia¹⁰:

- “Descentralizar el país tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad”.
- “Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones, y para eso vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”.
- “Necesitamos fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa y participativa la elección de sus autoridades”.
- “Implementaremos la elección directa de los consejeros regionales”.
- “Aplicaremos el principio de doble subsidiariedad. Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios”.
- “Generaremos incentivos para atraer, retener y desarrollar Capital Humano Calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos”.

De todos estos anuncios, el que más avances ha mostrado, es la implementación de la elección directa de los consejeros regionales, en la cual el gobierno ha enviado el proyecto de ley orgánica constitucional a la cámara de diputados en septiembre del año 2011 y ha sido promulgada en el mes de junio del año 2013, estableciendo así la primera elección directa de los consejeros regionales, para el 17 de noviembre del 2013, día de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

¹⁰ Para mayor información al respecto, los antecedentes se encuentran en: Von Baer, H; Toloza, I; Torralbo, F (2013) “Chile descentralizado...desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de estado (2014-2030) y un nuevo programa de gobierno (2014-2018) en descentralización y desarrollo territorial, Temuco, Chile.

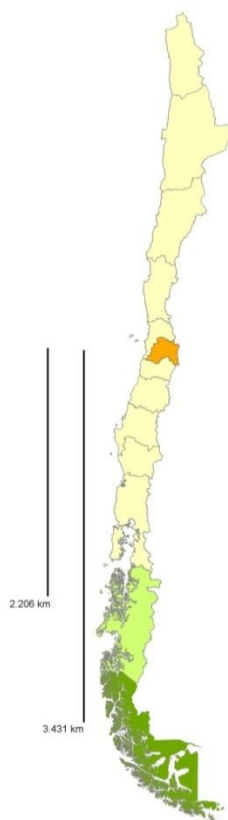
No obstante lo anterior, el resto de los anuncios no ha tenido el mismo avance, lo que sumado a las promesas y anuncios de los distintos gobernantes, que desde los años noventa hasta la fecha, han proclamado la intención y la voluntad de profundizar los procesos de descentralización en el país, generado la expectativa sobre el futuro desarrollo de las regiones, ha profundiza un sentimiento de abandono y frustración de parte de las organizaciones ciudadanas regionales, lo que ha sido el detonante de una serie de manifestaciones sociales de carácter regional, que pone el acento en las promesas incumplidas y en cómo ha impactado hasta el momento el proceso descentralizador en las regiones.

IV. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS REGIONES DE AYSÉN Y MAGALLANES

Las regiones de Aysén y Magallanes, las cuales conforman la Patagonia chilena, está inmersa en un escenario geográfico imponente, en donde destaca el aislamiento geográfico, característica principal de esta zona y que es transversal a todo este territorio, impactando todos los procesos que se han desarrollado en la región, desde la colonización de sus territorios hasta los ejecución de políticas y programas tendientes a materializar el proceso de descentralización en esta zona.

Dentro de este contexto común, se han gestado procesos distintos de poblamiento y desarrollo de ambas regiones, los cuales derivan en una forma diferente de ocupación espacial del territorio y también de estrategias de desarrollo particulares para cada región. En la contextualización de las regiones, se tomó como base a las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) de cada región, instrumento político-programático de los gobiernos regionales, lo que nos permitirá ir revisando los parajes más importantes de estos instrumentos.

Ilustración 1 Distancia entre capitales regionales y capital nacional



Fuente: Elaboración propia.

En la Ilustración 1, muestra en primera instancia, la distancia que separa a Santiago de Chile con la Ciudad de Coyhaique, distancia de 2.206 kilómetros, mientras que la distancia entre la capital de Chile y

la capital de la región de Magallanes es de 3.431 kilómetros. En los tiempos actuales, estas distancias deberían no ser un elemento de demasiado gravitante en el desarrollo de esta zona del país, dada la tecnología actual que permite cubrir miles de kilómetros en pocas horas de vuelo o acceder a lugares alejados por tierra a través de rápidas vías interurbanas, sin embargo estos elementos se vuelven relevantes y muchas veces condicionantes del desarrollo de esta zona, debido a la difícil accesibilidad área de la zona, esta debido al clima siempre cambiante de la Patagonia y que por tierra, estas regiones aún no se encuentran conectadas por tierra con la región de Puerto Montt, siendo obligatorio el tránsito por territorio Argentino.

El segundo elemento de análisis que nos aporta la Ilustración 1, es el tamaño relativo que muestra la Patagonia chilena, en relación a la totalidad del territorio nacional. La Patagonia chilena, abarca una superficie territorial aproximada de 241.000 km², sin contar el territorio antártico, que son aproximadamente 1.250.257 km², lo que representaría el 60% del territorio nacional (ERD, 2012). De estos 241 mil kilómetros cuadrados, 132 mil corresponden a la región de Magallanes, la región más extensa del país, y 109 mil kilómetros cuadrados corresponden a la región de Aysén. En términos relativos, el territorio sumado de la región Metropolitana, la región de Valparaíso y la región del Biobío suman aproximadamente, 68 mil kilómetros cuadrados, lo que corresponde aproximadamente al 29% del territorio de la Patagonia chilena (BCN, 2013).

De ahí la relevancia de estudiar el desarrollo de este territorio nacional, dado su magnitud y potencialidad, es de suprema relevancia propender a generar todos los mecanismos necesarios para potenciar el desarrollo de esta zona, cuidando la sustentabilidad de sus recursos, sin hipotecar los valiosos recursos naturales con los que cuenta el territorio chileno de la Patagonia.

I.10 Principales aspectos demográficos de las regiones de la Patagonia Chile

Sin buscar profundizar en la composición y formas de asentamiento que se ha generado en a la Patagonia chilena, se considera relevante para esta investigación, el poder graficar de forma breve, la evolución del proceso de poblamiento de la zona, y observar la situación actual de las regiones en este aspecto, ya que marcará algunas diferencias en los procesos de la región de Aysén con la de Magallanes y pondrá en relieve los principales puntos pendientes en el desarrollo de estas regiones.

Por una parte, la población urbana de la región de Aysén ha presentado una evolución dinámica, pasando de 2.051 personas en 1930 a 98.413 en 2012¹¹, lo que representa a toda la población de comuna de La Reina¹². Por el contrario, la evolución de la población rural, ha tenido el comportamiento inverso. Así, mientras en 1930 la población rural constituía el 80% de la población, para 2002 este porcentaje había disminuido a un escaso 11%.¹³

Cabe destacar el crecimiento de la cantidad de centros poblados en la región que pasan de 9 en 1960 a 23 en 2002. A nivel provincial, el crecimiento de la población urbana muestra que en 1960 había un cierto equilibrio, en el cual, si bien existían diferencias, la provincia de Coyhaique concentraba el 48%

¹¹ Instituto Nacional de Estadísticas (INE) “Resultados preliminares: Censo de población y vivienda 2012”, Santiago, noviembre 2012.

¹² Biblioteca del congreso nacional de Chile (2012), Reportes estadísticos comunales La Reina 2012.

¹³ ILPES-CEPAL/Gobierno regional de Aysén (2009) Estrategia regional de desarrollo Aysén al 2030.

de la población urbana; mientras que la provincia de Aysén el 35%; la provincia Capitán Prat el 1.5%, y la provincia General Carrera el 14.7%. Esa conformación varió totalmente y, para 2002, la provincia de Coyhaique pasa a concentrar el 62.2% (las provincias de Aysén baja a 27.0%, la provincia Capitán Prat concentra el 3.8%, y la provincia General Carrera concentra el 7.0% de la población urbana), ver tabla 1.

Tabla 1 Composición de la población de la región de Aysén, según CENSO 2002

Comuna	Total Población	Población Urbana	Población Rural
Coyhaique	50.041	44.850	5.194
Lago Verde	1.062	0	1.065
Aysén	22.353	19.580	2.776
Cisnes	5.739	2.507	3.235
Guaitecas	1.539	1.411	131
Chile Chico	4.444	3.042	1.405
Río Ibáñez	2.477	2.477	2.480
Cochrane	2.867	2.217	653
O'Higgins	463	0	463
Tortel	510	0	510
Total	91.492	73.607	17.888
Regional			

Fuente: Estrategia regional de desarrollo Aysén al 2030.

El poblamiento de Aysén se ha caracterizado por una distribución nuclear de los habitantes. Este rasgo de asentamiento parece coherente con las características del territorio y la necesidad de enfrentar los desafíos de la naturaleza en un contexto asociativo. Ello, también puede ser explicado dada la baja proporción de suelos favorables para actividades agrícolas, lo cual no posibilita una conformación de un patrón de poblamiento campesino¹⁴. Lo anterior obliga a las autoridades a poner énfasis en políticas que generen una adecuada inversión en infraestructuras conectividad y movilidad, además de llegar a todas estas localidades atomizadas con la mayor cantidad de servicios públicos posibles, esfuerzo no menor, en el contexto de dificultad geográfica de esta zona.

En resumen, la región se caracteriza por una primacía de los centros urbanos de Coyhaique y Puerto Aysén, en los que se concentra casi el 70% de la población regional, proporción comparativamente alta respecto del resto del país, ver tabla 1.

Por su parte, la región de Magallanes y la Antártida chilena, según su Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) del año 2012, la región tiene una extensión territorial de 1.382.033 km, integrada por dos sectores: el de Magallanes, con 132.035 km, y el Antártico con 1.250.000 km. Las provincias que la componen son las de Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena, las cuales agrupan un total de once comunas, constituyéndose de esta manera en la región más extensa del país y además de carácter bicontinental.

¹⁴ ILPES-CEPAL/Gobierno regional de Aysén (2009) Estrategia regional de desarrollo Aysén al 2030.

Cabe señalar que aproximadamente el 50% de su superficie corresponde a áreas silvestres protegidas, estratificadas en reservas, monumentos naturales y parques nacionales. La posición geográfica de la región le otorga una importante gravitación en el cono sur del continente, ejerciendo control sobre los pasos marítimos que unen los océanos Pacífico y Atlántico, y constituyendo un punto de apoyo decisivo para acceder a la Antártica.

Así mismo, la región se encuentra a 3.431 kilómetros de la región metropolitana, lo cual refleja su condición de extremo austral del país.

En cuanto a los aspectos demográficos, de la región de Magallanes y Antártica Chilena, a diferencia de la región de Aysén, presenta una fuerte concentración poblacional en la comuna de Punta Arenas, reuniendo por sí solas el 78% de la población regional.¹⁵ La población de Punta Arenas presenta una población total proyectada para el año 2012 de 160 mil personas, lo que en términos relativos, representaría a la población de la comuna de Santiago.

La población urbana representa al 92,6% del total de la población regional. Del mismo modo la población rural representa solo el 7,4%. Desde el punto de vista de la densidad poblacional, el EDR (2012) es clara, la región presenta una relación de 1,14 hab/km, siendo superada solo por la región de Aysén.

Tabla 2 Población total 2002 y proyectada 2012 INE, región de Magallanes

Territorio	Año 2002	Año 2012	Variación (%)
Región de Magallanes	150.826	159.666	5,9
País	15.116.435	17.398.632	15,1

Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base al Censo 2002 y Proyección de Población 2012, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

I.10.1 Aspectos Educativos

La región de Aysén, como se aprecia en la tabla 3, presenta un promedio de escolaridad por debajo de la media nacional, sin embargo sigue una tendencia de crecimiento mayor que el país, esto nos hace pensar en que en el mediano plazo, pueda igualar o superar la media nacional, lo que impactaría positivamente en la actividad productiva y calidad de vida de la región.

Tabla 3 Años de escolaridad promedio de la población 2003-2009, región de Aysén

Territorio	2003	2006	2009
Región de Aysén	9,04	9,36	9,41
País	10,16	10,14	10,38

Fuente: Biblioteca del congreso nacional de Chile, reportes estadísticos comunales Aysén 2012.

¹⁵ Proyección de la población de Punta Arenas al 2012, según INE.

En cuanto a los niveles de calificación laboral, estos se han visto mejorados, sobre todo por el incremento en la participación de trabajadores con educación media y universitaria. Entre 1998 y 2004, esta participación aumentó del 32% al 36% de trabajadores con educación media, y de 10% a 16% con educación primaria. En cambio, la población educada en los Centros de Formación Técnica (CFT) y en los Institutos Profesionales (IP) es muy baja, de 0,7% en los CFT y un 3,7% en el caso de los IP.

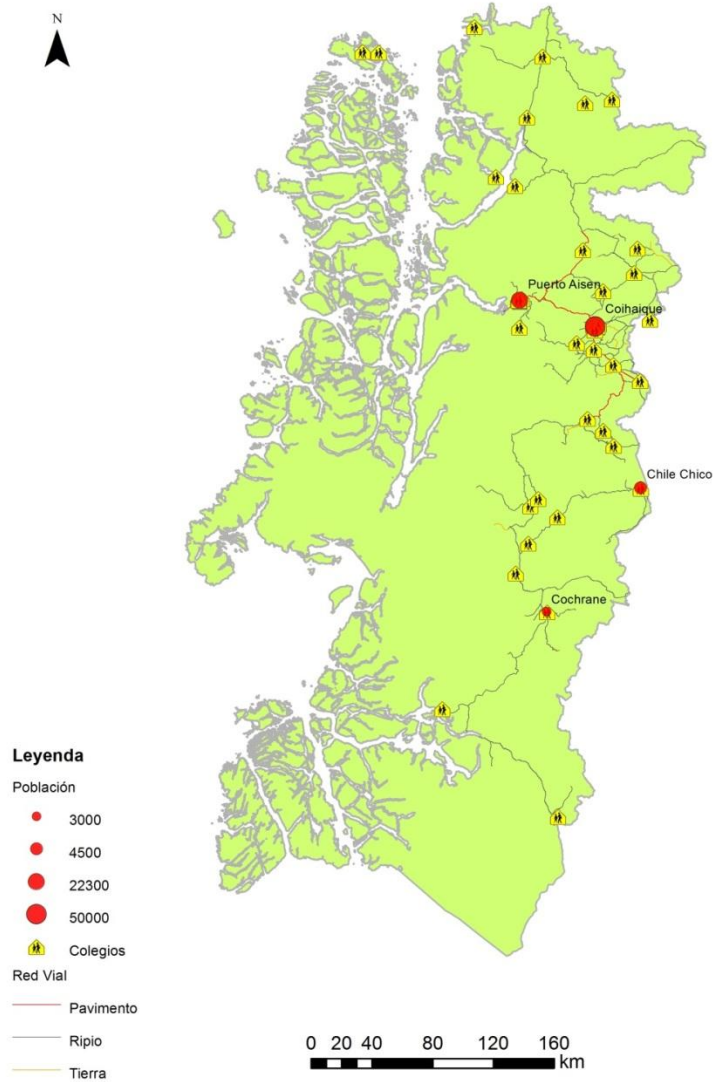
Lo anterior representa uno de los principales desafíos para la región, ya que las nuevas tecnologías vinculadas a los distintos rubros productivos existentes en la región, exigirán en el mediano plazo, una mayor calificación laboral, obligando a la región a volcar sus esfuerzos para incrementar estos indicadores.

Tabla 4 Años de escolaridad promedio de la población 2003-2009, región de Aysén

Nivel Educativo	% según Territorio (2009)	
	Región	País
Sin Educación	4,79	3,52
Básica Incompleta	18,95	14,34
Básica Completa	15,12	10,97
Media Incompleta	22,29	18,98
Media Completa	22,21	29,9
Superior Incompleta	6,15	9,86
Superior Completa	10,49	12,43
Total	100	100

Fuente: Biblioteca del congreso nacional de Chile, reportes estadísticos comunales Aysén 2012.

Ilustración 2 Distribución establecimientos de educación primaria y secundaria Región de Aysén



Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración 2, observamos una imagen de la región de Aysén y la distribución de los establecimientos educacionales con los que cuenta. Se puede apreciar que la mayoría de los establecimientos se encuentran en las cercanías de las capitales provinciales marcadas en el mapa. Sin embargo, un importante número de estos establecimientos se encuentra fuera de las áreas de influencia de dichas capitales provinciales, siendo estos establecimientos en su mayoría, centros de educación primaria, lo que obliga a miles de niños de la región de Aysén a migrar a las capitales provinciales para proseguir sus estudios.

En cuanto a los indicadores de Educación, la región de Magallanes y la Antártica Chilena, presenta en su EDR (2012) un antecedente interesante para dimensionar la importancia relativa que posee la educación en la región. Magallanes presenta el tercer gasto público más importante per cápita en este ámbito con algo más del 40% por sobre el promedio nacional (MIDEPLAN, 2008). Adicionalmente, la ERD (2012) reconoce una serie de logros, en temáticas como analfabetismo (de acuerdo al Censo 2002 la tasa de analfabetismo exhibido es menor al promedio nacional tanto para personas mayores a 15 años, como en mayores a 65 años); además de registrar buenos resultados en las pruebas de rendimiento académico.

Tabla 5 Años de escolaridad promedio de la población 2003-2009, región de Magallanes.

Territorio	2003	2006	2009
Región de Magallanes	10,19	10,25	10,15
País	10,16	10,14	10,38

Fuente: Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a los desafíos, la EDR (2012) registra falencias, particularmente respecto a la escolaridad promedio de los ocupados (exhibiendo una de las cifras más bajas a nivel país y que la ubican en el sexto lugar nacional), así como también cuando se alude al porcentaje de fuerza de trabajo con estudios universitarios completos (donde la región nuevamente está por debajo del promedio país).

Tabla 6 Nivel educacional de la población 2003-2009, región de Magallanes.

Nivel Educativo	% según Territorio (2009)	
	Región	País
Sin Educación	2,29	3,52
Básica Incompleta	15,41	14,34
Básica Completa	11,25	10,97
Media Incompleta	22,67	18,98
Media Completa	29,17	29,9
Superior Incompleta	8,33	9,86
Superior Completa	10,87	12,43
Total	100	100

Fuente: Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

Ilustración 3 Distribución establecimientos de educación primaria y secundaria Región de Magallanes.



Fuente: Elaboración propia.

Al revisar la distribución de los establecimientos educacionales de la región de Magallanes, nos encontramos con una mayor concentración de los establecimientos en su capital regional, Punta Arenas, situación que contrasta con la realidad de mayor dispersión territorial que la región de Aysén.

Esta distribución de los establecimientos, sigue un patrón común en los servicios públicos de la región, la cual es la concentración de dichos servicios en la capital regional, y esto tiene directa relación con la

forma de ocupación de la región y de la distribución poblacional de la misma. Es importante recalcar el fuerte contraste que presenta esta forma de distribución poblacional entre las dos regiones que componen la Patagonia chilena, ya que esta diferenciación, marca de alguna forma, una distinción en cómo se busca abordar el desarrollo regional en ambas regiones, teniendo en cuenta que una región tiene concentrado sus servicios en una gran zona urbana, que se transforma en el motor económico de la región, mientras que la otra región debe resolver problemas de infraestructura y conectividad tanto interna como externa, siendo este uno de los principales elementos que se plantean a la hora de observar los puntos débiles del desarrollo regional en la zona.

I.10.2 Niveles de pobreza

En cuanto a los indicadores de pobreza, la región de Aysén presenta porcentajes netos similares a los que muestra el país, sin embargo, Aysén presenta un mayor índice de pobres indigentes, que a nivel nacional.

Tabla 7 Población según pobreza 2003-2009, región de Aysén

Pobreza en las Personas	% según Territorio (2009)	
	Región	País
Pobre Indigente	5,13	3,74
Pobre no Indigente	9,72	11,38
No Pobre	85,16	84,88
Total	100	100

Fuente: Biblioteca del congreso nacional de Chile, reportes estadísticos comunales Aysén 2012.

Por su parte, la ERD (2012) de la región de Magallanes establece que en términos sociales, la región muestra un rendimiento positivo, toda vez que los indicadores de pobreza que presenta la región están por mejor posicionados que la media nacional, lo mismo sucede con el gasto per cápita en salud y educación, sin embargo, existe una gran variedad de realidades inter regionales, que se ocultan entre estos indicadores promedios.

Tabla 8 Población según pobreza CASEN 2003-2009, región de Magallanes.

Pobreza en las Personas	2003	2006	2009	% según Territorio (2009)	
				Región	País
Pobre Indigente	2.775	3.202	3.278	3,17	3,74
Pobre no Indigente	11.431	3.561	7.285	6,08	11,38
No Pobre	103.932	111.820	114.216	90,75	84,88
Total	118.138	118.583	124.779	100	100

Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social.

I.10.3 Aspectos económicos

De acuerdo a la ERD (2009), la Región de Aysén, pasó de un 0.6% de participación en el PIB nacional en 1985 a un 0.7% en 2006, lo que demuestra el reducido tamaño productivo de la región, con una participación todavía muy inferior al 1%, sin embargo se puede apreciar el enorme potencial que aún no ha sido explotado de la región, lo cual puede llevarla a mejorar sus índices productivos y sociales de una forma exponencial.

De acuerdo la Estrategia regional de desarrollo de Aysén (2009), entre 1998 y 2004, la masa laboral regional creció a tasas superiores a las nacionales, es decir, 2,8% anual para Aysén contra 1,9% a nivel nacional. Así mismo, las tasas de participación laboral regionales han tendido a ser superiores a las nacionales, siendo en el último registro del año 2009, 60,7% para la región, contra 55,7% a nivel nacional, tendencia que se reproduce e incluso ha tendido a ampliarse en el caso de las mujeres, toda vez que en 1998 eran cercanas al 35% en la región y en el país, mientras que en 2004 las de Aysén ya superaban a las nacionales: 40,5% contra 36,3%.

En su composición sectorial, entre los años 2006 y 2009, se ha venido consolidando la presencia de actividades como la pesca, transporte y la construcción, mientras que retrocedió la agricultura, minería y el comercio.

Tabla 9 Número de trabajadores por rama de actividad 2006-2008-2010, región de Aysén

Origen	Región de Aysén.				País			
	2006	2008	2010	% respecto al total (2010)	2006	2008	2010	% respecto al total (2010)
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.029	1.645	1.273	5,0%	751.280	797.203	723.829	9,6%
Pesca	1.298	1.592	2.242	8,7%	55.356	66.474	44.858	0,6%
Explotaciones de Minas y Canteras	1.275	1.546	948	3,7%	61.924	77.081	84.349	1,1%
Industrias manufactureras no metálicas	822	668	890	3,5%	542.998	595.103	581.357	7,7%
Industrias manufactureras metálicas	318	373	202	0,8%	214.087	249.442	255.733	3,4%
Suministro de electricidad, gas y agua	106	109	140	0,5%	27.798	31.668	34.610	0,5%
Construcción	3.587	4.222	3.886	15,1%	1.018.769	1.155.742	1.099.563	14,6%
Comercio al por mayor y menor, repuestos, vehículos, automotores/enseres domésticos	7.466	6.822	5.773	22,5%	974.981	1.134.332	1.155.785	15,3%
Hoteles y restaurantes	686	751	776	3,0%	225.210	274.885	288.891	3,8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.034	1.509	1.797	7,0%	392.803	473.912	495.613	6,6%

Intermediación financiera	31	47	148	0,6%	198.453	237.885	238.612	3,2%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	2.230	2.925	3.484	13,6%	862.223	1.043.076	1.152.174	15,3%
Adm. Pública y defensa, planes de seg. social afiliación obligatoria	1.818	1.818	1.968	7,7%	310.100	310.100	387.477	5,1%
Enseñanza	994	1.019	1.308	5,1%	335.260	378.259	415.977	5,5%
Servicios sociales y de salud	89	112	121	0,5%	174.542	199.477	214.074	2,8%
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	1.117	1.338	754	2,9%	310.964	338.233	360.543	4,8%
Consejo de administración de edificios	0	0	0	0,0%	2.243	4.147	5.501	0,1%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0,0%	647	578	1.662	0,0%
Sin información	2	0	0	0,0%	355	273	195	0,0%
Total	24.902	26.496	25.710	100%	6.459.993	7.367.870	7.540.803	100%

Fuente: Reportes estadísticos comunales Aysén 2012 en base al Servicio de Impuestos Internos (SII).

Los sectores productivos con mayor potencial son por una parte el sector acuícola, el cual dado la geografía de la región, la que presenta una alta disponibilidad de recursos hídricos (marítimos y de agua dulce), la calidad de las aguas en cuanto a la salinidad, temperatura, la baja concentración de metales trazas, permite la óptima crianza de los peces.

De acuerdo con la Estrategia regional de desarrollo (2009), la región presenta tres áreas relevantes para el desarrollo de la salmicultura, el área de Chaitén, el área de Puerto Chacabuco y Área Guaitecas, evidenciando un gran potencial para la instalación de centros de agua dulce.

A nivel mundial se percibe la existencia de un espacio para el crecimiento de la oferta acuícola, generado por el incremento esperado de la demanda, como consecuencia del aumento poblacional, la reducción de la oferta proveniente de la pesca y la tendencia a consumir alimentos más sanos. Adicionalmente, la acuicultura como actividad tiene ventajas comparadas con la pesca extractiva y con otras actividades económicas, ya que es más sustentable en el tiempo y posee una mayor eficiencia de conversión frente a otras especies criadas intensivamente.

Así mismo, la ERD (2009) resalta que a la fecha, la única actividad acuicultora comercial en la región la constituyen los salmónidos. La producción regional superó en el 2007 las 175 mil toneladas brutas. A junio de 2008, los datos parciales mostraban que la producción alcanzaba las 88 mil toneladas.

En el período analizado (2000-2006), la producción muestra un comportamiento creciente, pasando de 39.525 toneladas en el 2000 a 175.115 toneladas en el 2007, creciendo un 343%. Se registra sólo un año

(2003), la caída de la producción por problemas de abastecimiento y descenso del precio internacional, para dar un salto en 2005, donde crece un 50,5%.

Con relación a las especies producidas, predomina el salmón del atlántico (52,6% para 2007), seguido por la trucha arco iris (29,8%) y el salmón plateado (17,6%). En 2004 se registra, además, un intento para introducir otra especie, el esturión de Siberia, el que se discontinuó.

Finalmente la ERD (2009) menciona que la salmonicultura genera 6.000 empleos directos y aproximadamente 3.000 indirectos en la región. Las proyecciones señalan que en 2010 podrían llegar a generarse 4.200 empleos directos.

Con respecto a la calificación de la mano de obra, dos establecimientos comenzaron a impartir la carrera de Técnico Profesional de Nivel Medio en Acuicultura en Puerto Aysén y Puerto Cisnes

Otro de los sectores económicos con potenciales para la región, según la Estrategia Regional de Desarrollo (2009), es el sector forestal, la cual se refleja en la región a través de la producción de madera aserrada y del proceso de creación de un nuevo recurso, basado en la plantación de especies forestales de rápido crecimiento. La ERD (2009) resalta que la región presenta la mayor concentración de bosques nativos del país (4,8 millones de has), suelos libres de vegetación arbórea para forestar (1,2 millones de has) y una gran superficie de plantaciones con especies de coníferas acumuladas en los últimos 30 años (50.000 has).

La gran superficie de bosque nativo, que representa un 35,8% de la superficie total del país, permitiría a la región abastecer una demanda mundial creciente por recursos forestales de madera, así como destinarla a usos alternativos como la captura de bonos de carbono (nuevos servicios), a partir de una nueva tendencia dada por la preferencia de los consumidores.

La ERD (2009) es enfática en recalcar que según estimaciones de la ILPES-CEPAL del año 2002, el potencial productivo de los bosques de lenga regionales de 2 millones de metros cúbicos anuales considerando una tasa de extracción sustentable (inferior al crecimiento medio anual del bosque).

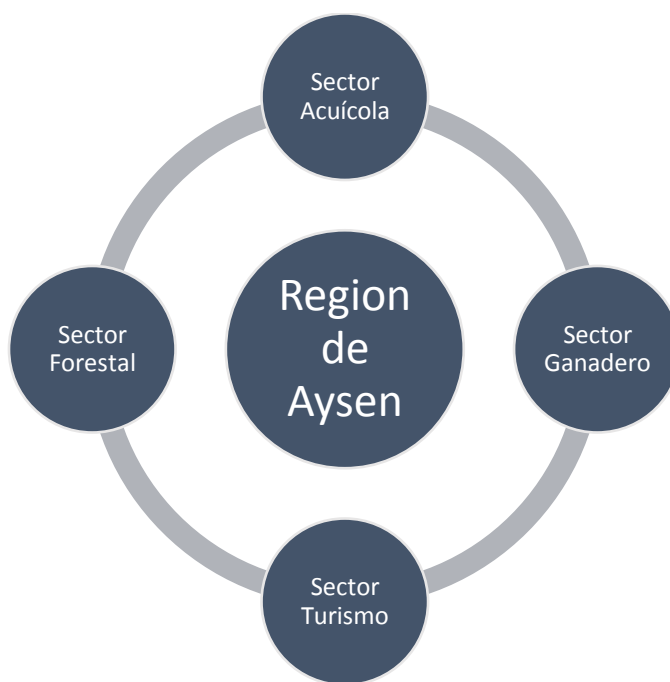
Otro de los sectores destacados por la ERD (2009) en la región de Aysén, es el sector de ganadería bovina, la cual cuenta con condiciones favorables para el desarrollo de la actividad pecuaria, representadas por un total de 1,3 millones de hectáreas con aptitudes ganaderas, un estatus sanitario privilegiado y una vocación productiva regional, que se manifiesta en el más alto porcentaje de explotaciones pecuarias sobre el total de las explotaciones agropecuarias a nivel país.

También se destaca que la ganadería bovina de carne inició, en el ámbito nacional, una etapa de transformaciones caracterizada por cambios en su orientación comercial, que se manifiestan en las recientes exportaciones del sector. En esta nueva etapa, la Región de Aysén tiene mayores oportunidades para insertarse favorablemente, catalizando nuevas inversiones y desarrollando capacidades de gestión empresarial en el sector ganadero regional, especialmente en el de cría.

Por último, la ERD (2009) destaca dentro de su análisis de los sectores productivos con mayor potencial en la región, al sector turismo, ya que la región posee un gran patrimonio en este sentido, en

el que se destaca la gran cantidad de áreas silvestres protegidas. Sin embargo, la ERD (2009) destaca que las formas de explotación de éstas son aún muy básicas, con escaso valor agregado para la industria. Del anterior análisis, la ERD (2009) reconoce que el despliegue de la potencialidad del sector, requerirá una transformación de estos patrimonios así como un perfeccionamiento de la infraestructura de transporte regional y de una mejora en la oferta de alojamiento turístico (mayor homogeneidad en el servicio brindado).

Figura 1 Sectores productivos estratégicos de la Región de Aysén



Fuente: Elaboración propia, basado en Estrategia Regional de Desarrollo de Aysén (2009).

En cuanto a los aspectos económicos de la región de Magallanes y la Antártica Chilena, la ERD (2012) reconoce que la situación geográfica de la región, tanto interna, como externa, en lo relacionado a la distancia de los mercados globales, se ha transformado tanto en una barrera como en una oportunidad relevante para el posicionamiento competitivo general de los distintos sectores de la economía regional. Por un lado constituye una limitante pues su lejanía de los mercados proveedores de bienes y servicios especializados, así como de los mercados de destino final de los bienes y servicios producidos, implica aumentar sus brechas tecnológicas, así como un aumento de costos de transporte significativo.

La ERD (2012) también reconoce que esta condición geográfica constituye una oportunidad vista en relación a su competitividad desde la perspectiva de la diferenciación y pone el acento en este punto, determinando que es aquí donde se encuentran las verdaderas ventajas competitivas de la región, las cuales a través de políticas implementadas en la ERD (2012), les permitirán inyectar un dinamismo para la economía regional que permita tasas de crecimiento convergentes con los objetivos de desarrollo.

Luego la ERD (2012) establece las prioridades en cuanto a cuáles serán los sectores productivos regionales, que en función de su impacto en el Producto interno bruto regional, tienen mayor ventaja competitiva y se vislumbra un mayor potencial de crecimiento en la zona. Estos sectores económicos son el sector Minero/Energético, Turismo, Pesca y Acuicultura, Servicios Marítimos y Portuarios, así como el sector Ganadero/Forestal/Hortícola.

Figura 2 Sectores productivos estratégicos de la Región de Magallanes



Fuente: Elaboración propia, basado en Estrategia Regional de Desarrollo de Magallanes (2012).

En cuanto a la cantidad de empresas relacionadas según su rama de origen, y comparándola a nivel nacional, la región presenta un mayor porcentaje de empresas vinculadas con la pesca, hoteles y restaurantes y transporte y comunicaciones. Esto nos da una idea de lo encadenada que esta la producción económica en la región y la condicionante que plantea la geografía para los sectores productivos. Por otra parte, el sector económico que parece menos desarrollado, es el financiero, el cual se encuentra por debajo del promedio nacional.

Tabla 10 Número de empresas por rama de actividad 2006-2008-2010, región de Magallanes

Origen	Región				% respecto al total (2010)	País			
	2006	2008	2010	2006		2008	2010	% respecto al total (2010)	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	740	685	651	6,1%	95.630	90.691	86.709	9,3%	
Pesca	557	557	501	4,7%	3.558	3.242	2.904	0,3%	
Explotaciones de Minas y Canteras	25	36	37	0,3%	4.279	5.127	5.183	0,6%	
Industrias manufactureras no metálicas	487	493	504	4,7%	42.722	42.769	43.177	4,6%	
Industrias manufactureras metálicas	180	207	231	2,1%	24.216	25.695	26.664	2,9%	
Suministro de electricidad, gas y agua	8	10	10	0,1%	2.792	2.912	3.041	0,3%	
Construcción	750	794	840	7,8%	52.919	54.344	55.409	6,0%	
Comercio al por mayor y menor, repuestos, vehículos, automotores/enseres domésticos	3.423	3.323	3.234	30,1%	320.215	315.657	314.140	33,8%	
Hoteles y restaurantes	700	727	727	6,8%	35.129	36.599	37.962	4,1%	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.456	1.547	1.539	14,3%	93.713	96.119	95.401	10,3%	
Intermediación financiera	187	211	246	2,3%	32.660	37.486	42.900	4,6%	
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	889	964	1.065	9,9%	96.570	104.791	113.904	12,3%	
Adm. pública y defensa, planes de seg. social afiliación obligatoria	18	18	17	0,2%	603	603	686	0,1%	
Enseñanza	62	60	76	0,7%	8.304	8.782	9.583	1,0%	
Servicios sociales y de salud	192	196	202	1,9%	16.075	17.744	19.664	2,1%	
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	592	715	866	8,1%	50.513	60.155	70.803	7,6%	
Consejo de administración de edificios	0	0	0	0,0%	247	411	547	0,1%	
Organizaciones y órganos	1	1	1	0,0%	52	57	60	0,0%	

extraterritoriales								
Sin información	10	0	5	0,0%	724	452	976	0,1%
Total	10.277	10.544	10.752	100%	880.921	903.636	929.713	100%

Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base a Servicio de Impuestos Internos (SII).

En cuanto al número de trabajadores por rama productiva, esta tiene directa relación con el número de empresas por rama, sin embargo destacan por su crecimiento el sector turístico, construcción y la intermediación inmobiliaria, lo cual se explica por el potencial turístico de la región, donde según la ERD (2012), ha crecido un entre el año 2000 y el 2008 en un 286%, pasando desde los 113.697 visitantes a 437.816, en donde el turismo nacional experimentó un crecimiento del 61%, aumentando de 93.724 visitantes a 150.161¹⁶.

Tabla 11 Número de trabajadores por rama de actividad 2006-2008-2010, región de Magallanes

Origen	Región				% respecto al total (2010)	País			
	2006	2008	2010			2006	2008	2010	% respecto al total (2010)
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.950	3.070	2.816		4,6%	751.280	797.203	723.829	9,6%
Pesca	1.966	1.604	1.671		2,8%	55.356	66.474	44.858	0,6%
Explotaciones de Minas y Canteras	90	251	380		0,6%	61.924	77.081	84.349	1,1%
Industrias manufactureras no metálicas	7.049	8.003	5.624		9,3%	542.998	595.103	581.357	7,7%
Industrias manufactureras metálicas	680	860	784		1,3%	214.087	249.442	255.733	3,4%
Suministro de electricidad, gas y agua	234	275	258		0,4%	27.798	31.668	34.610	0,5%
Construcción	9.176	10.172	13.154		21,7%	1.018.769	1.155.742	1.099.563	14,6%
Comercio al por mayor y menor, repuestos, vehículos, automotores/enseres domésticos	12.872	13.502	12.787		21,1%	974.981	1.134.332	1.155.785	15,3%
Hoteles y restaurantes	3.358	3.773	3.754		6,2%	225.210	274.885	288.891	3,8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.574	4.190	4.650		7,7%	392.803	473.912	495.613	6,6%
Intermediación financiera	244	571	920		1,5%	198.453	237.885	238.612	3,2%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	5.206	6.538	6.517		10,7%	862.223	1.043.076	1.152.174	15,3%

¹⁶ Estrategia Regional de Desarrollo 2012 – 2020, pág. 23.

Adm. Pública y defensa, planes de seg. social afiliación obligatoria	1.187	1.187	1.218	2,0%	310.100	310.100	387.477	5,1%
Enseñanza	1.548	1.485	1.475	2,4%	335.260	378.259	415.977	5,5%
Servicios sociales y de salud	1.874	2.094	2.326	3,8%	174.542	199.477	214.074	2,8%
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	1.586	1.765	2.385	3,9%	310.964	338.233	360.543	4,8%
Consejo de administración de edificios	0	0	0	0,0%	2.243	4.147	5.501	0,1%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0,0%	647	578	1.662	0,0%
Sin información	0	0	0	0,0%	355	273	195	0,0%
Total	53.594	59.340	60.719	100%	6.459.993	7.367.870	7.540.803	100%

Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base en base al Servicio de Impuestos Internos (SII).

I.10.4 Aspectos de equipamiento e infraestructura

La región cuenta con un número reducido de establecimientos educacionales, lo cual obliga a los habitantes de algunos pueblos, a dirigirse hasta las capitales provinciales a terminar sus estudios, situación que condiciona el término de estos estudios. Hasta el año 2010, existían 83 centros educacionales, siendo su gran mayoría, centros de dependencia municipal, situación que no se refleja a nivel nacional, donde la educación pública y subvencionada estaba a la par en los años 2005 y que al 2010, esta última supera a la educación municipal, como la con mayor cantidad de establecimientos.

Tabla 12 Establecimientos educacionales por dependencia 2005-2010, región de Aysén

Establecimientos	Región de Aysén		País	
	2005	2010	2005	2010
Corporación Municipal	0	0	1.215	1.166
Municipal	57	53	4.883	4.573
Particular Subvencionado	27	29	4.630	5.681
Particular Pagado	0	0	763	674
Corporación Privada	1	1	70	70
Total	85	83	11.561	12.16

Fuente: Reportes estadísticos comunales Aysén 2012, en base a Matrículas, Ministerio de Educación (MINEDUC).

En cuanto a la red de salud de la región, esta cuenta con un total de 38 establecimientos, donde destaca la cantidad de postas rurales, lo que está relacionado con la complejidad de las prestaciones que pueden

cubrir y al aislamiento geográfico y condiciones topográficas que condiciona la mejora de las instalaciones médicas en la zona.

Tabla 13 Número de establecimientos de salud según tipo, DEIS 2011, región de Aysén

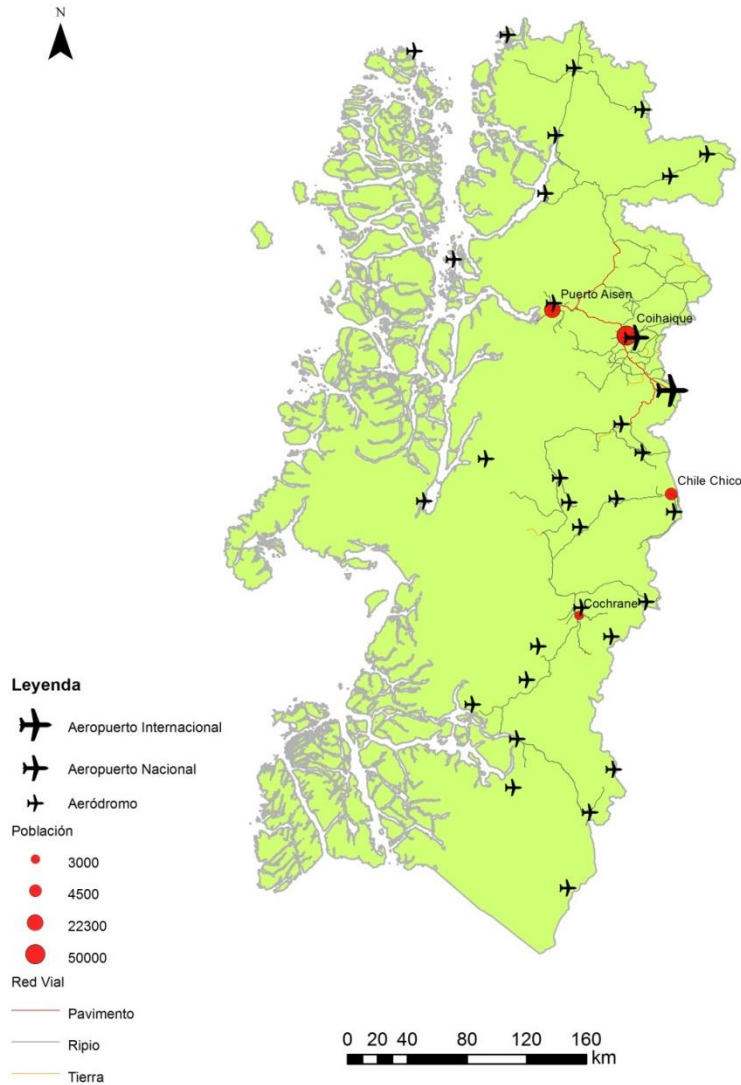
Número de Establecimientos	Región de Aysén	País
Hospitales	5	194
Centros de Salud Ambulatorios	3	982
Postas Rurales	30	1.164
Total	38	2.34

Fuente: Reportes estadísticos comunales Aysén 2012, en base de establecimientos de salud, Ministerio de Salud (MINSAL).

La región de Aysén, por su característica geográfica, está en una situación de aislamiento, tanto externo como interno. Por el oeste la región limita con el mar, por el sur con los campos de hielo, por el este con Argentina y por el norte existe una discontinua conectividad terrestre con el resto del territorio nacional.

Esta situación obliga a la región a tener una importante red de infraestructura de transporte y conectividad, generándose a lo largo de la historia una fuerte inversión en este tema. La ERD (2009) establece tres modos de transporte: terrestre, marítimo y aéreo.

Ilustración 4 Infraestructuras y conectividad de la Región de Aysén



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la conectividad e infraestructura de transporte terrestre, se puede mencionar que la región se desarrolló primero a partir de ejes transversales, que tendieron a unir la costa con las zonas ganaderas de estepas. Es a partir de mediados de los años '70 comienza a proyectarse y concretarse el proyecto de eje longitudinal estructurado, hoy conocido como Ruta austral (Ruta 7).

En términos prácticos, la ERD (2009) hace alusión de que el principal objetivo en términos de conectividad vial fue, hasta no hace mucho, mejorar la conectividad entre los centros poblados. Hoy, gracias a la ejecución de diversos caminos transversales y la Ruta 7, dicho objetivo está prácticamente alcanzado, faltando sólo una parte de dos rutas transversales.

En cuanto al transporte marítimo, la ERD (2009) reconoce la gran relevancia en el desarrollo de la zona de archipiélagos de la región, así como también en cuanto a su rol como punto de llegada y partida de cargas. Fundamental es también su contribución para los transbordos del transporte terrestre que le permiten la conectividad hacia el norte del país.

En cuanto a la infraestructura portuaria, el principal terminal de pasajeros y carga de la Región de Aysén es Puerto Chacabuco, el cual se localiza a 82 km. de Coyhaique. A este puerto convergen los flujos turísticos provenientes del norte del país y, desde él, se inician los viajes hacia la Laguna San Rafael en los catamaranes y embarcaciones que operan este servicio. Existía anteriormente en Puerto Aysén, un terminal portuario que realizaba las funciones que actualmente se realizan en Puerto Chacabuco, sin embargo quedó inutilizable, a raíz de la deforestación y erosión que sufrió esa zona en la década de los '50 a los '70.

La ERD (2009) reconoce un nuevo potencial en Puerto Chacabuco, toda vez que la llegada de cruceros internacionales, aumenta la demanda de los atractivos turísticos de la región, en especial la Laguna San Rafael y el Camino Austral, abriendo la posibilidad de nuevas fuentes productivas y de empleo para la región, y potenciando el sector turístico de la zona.

En cuanto al transporte aéreo, la ERD (2009) destaca que por las características de la región, es de gran relevancia por la gran distancia que la separa de otros centros de origen y destino, como por la falta de continuidad terrestre con el resto del territorio nacional. Balmaceda es el aeropuerto que recibe dichos flujos interregionales con más de cuatro mil vuelos anuales.

Otro terminal, que eventualmente puede operar como aeropuerto, es Teniente Vidal, en las cercanías de Coyhaique, no obstante dadas las restricciones topográficas y de infraestructura, los viajes interregionales se realizan principalmente en Balmaceda.

Actualmente operan dos líneas aéreas nacionales que realizan viajes desde y hacia la región, con aumentos considerables de vuelos en los meses de verano en respuesta a la demanda turística estacional. En cuanto a los viajes aéreos intrarregionales existe una red de treinta aeródromos habilitada para vuelos menores (diez de ellos pavimentados), 20 los cuales se utilizan en forma irregular y con problemas en el último tiempo, debido a las difíciles condiciones de operación que impone el medio físico de la región, así como por lo restringido de la demanda, que dificulta la existencia de una oferta de mayor envergadura.

En cuanto a la red de equipamiento e infraestructura de la región de Magallanes, la ERD (2012) plantea que la cobertura educativa es la más alta a nivel país con un 50% en educación pre escolar y un 51% en educación superior.

En cuanto a la dependencia de los establecimientos existentes en la región, estos pertenecen en primer lugar a la corporación municipal, seguido de los establecimientos particulares subvencionados. Esta situación es singular y discrepa totalmente con el promedio de establecimientos a nivel país, donde el predominio se encuentra en los colegios particulares subvencionados y en segundo lugar los municipales.

Tabla 14 Establecimientos educacionales por dependencia 2005-2010, región de Magallanes

Establecimientos	Región			País		
	2005	2010	% respecto al total (2010)	2005	2010	% respecto al total (2010)
Corporación Municipal	41	40	45,5%	1.215	1.166	9,6%
Municipal	13	13	14,8%	4.883	4.573	37,6%
Particular Subvencionado	20	29	33,0%	4.630	5.681	46,7%
Particular Pagado	7	6	6,8%	763	674	5,5%
Corporación Privada	0	0	0,0%	70	70	0,6%
Total	81	88	100%	11.561	12.164	100%

Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso, en base a Matrículas, Ministerio de Educación (MINEDUC).

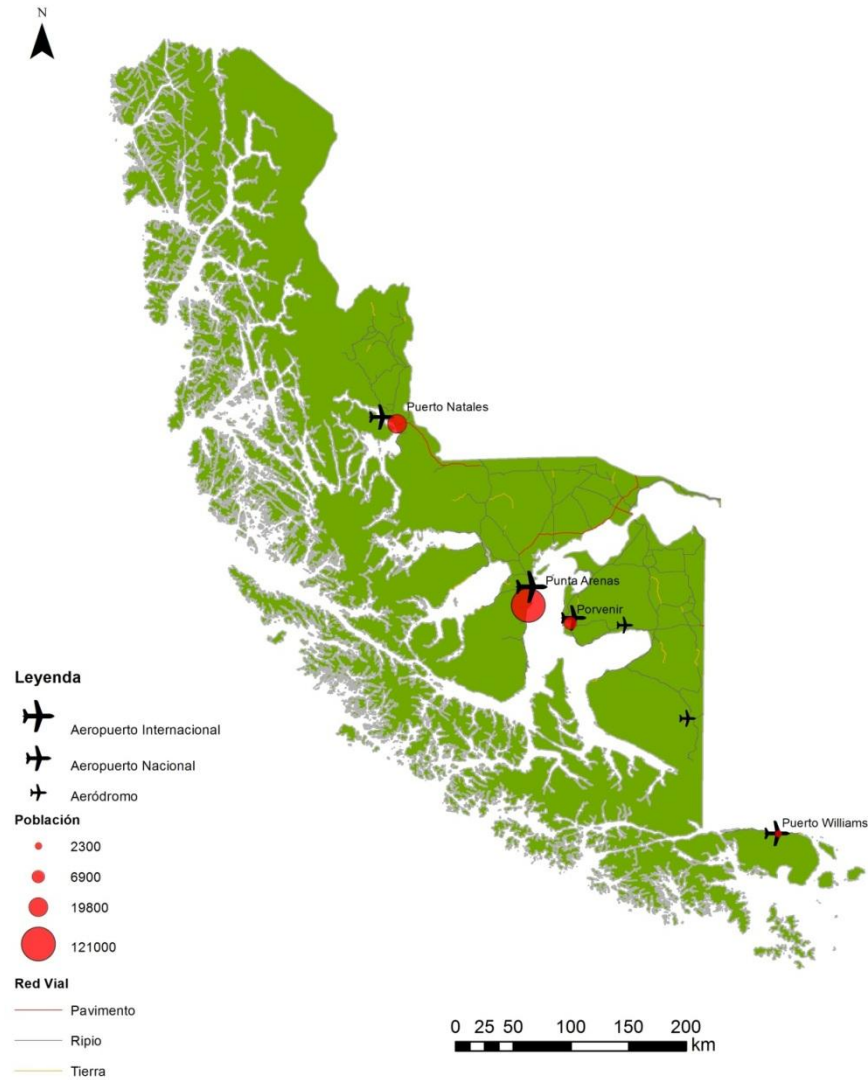
En cuanto a equipamiento de la red de salud, la región cuenta con un total de 26 centros de salud, de los cuales 46,2% corresponden a centros de salud ambulatorios.

Tabla 15 Número de establecimientos de salud según tipo, DEIS 2011, región de Magallanes

Número de Establecimientos	Región	País
Hospitales	6	194
Centros de Salud Ambulatorios	12	982
Postas Rurales	8	1.164
Total	26	2.340

Fuente: Reporte estadístico comunal, de la biblioteca del congreso Base de establecimientos de salud, Ministerio de Salud (MINSAL).

Ilustración 5 Infraestructuras y conectividad de la Región de Magallanes



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar, que al igual que la región de Aysén, las características geográficas, por extensión del territorio y dificultad de acceso, ha llevado a concentrar los servicios en las grandes zonas urbanas, esto viéndose reflejado en que el 81,6% de los establecimientos educacionales y el 42,9% de los centros de salud de la región, se encuentren en la capital regional, Punta Arenas.

En lo referente a la infraestructura de conectividad, el capítulo de antecedente, de la Política regional para el desarrollo de localidades aisladas de la región de Magallanes y Antártica chilena (2012 – 2030), nos ofrece un diagnóstico. De acuerdo a esta política, la región tiene una red vial de 3.472 Km, con una densidad vial de 0,026 Km/Km², la más baja del país, y muy inferior al promedio nacional, de 0,106 Km/Km². Ello se explica por el gran tamaño regional y, por otro lado, por la muy baja población.

En términos de calidad de la red, este estudio menciona que la región cuenta apenas con un 15,5% de caminos pavimentados, muy inferior a la media nacional, de 21,8%; 7,8% de caminos con soluciones básicas, también inferior a la media nacional, de 10,6%, y 76,7% de caminos de ripio y tierra, bastante mayor que el promedio nacional, de 67,6%. En tal sentido puede concluirse que la región cuenta con una red vial poco densa y de calidad inferior a la media nacional. Ello lleva a la imperiosa necesidad de concentrar esfuerzos en mejorar drásticamente la conectividad vial de la región en cantidad y calidad.

Además y como se observa en la ilustración 5, la conexión aérea de la región es fundamental en el desarrollo del día a día de las actividades de la región, siendo un elemento vital de conectividad. En este ámbito, las principales instalaciones se encuentran Punta Arenas, Puerto Natales, Porvenir y Puerto Williams.

Por último, la ERD 2012, hace mención a la infraestructura portuaria, donde las principales instalaciones se ubican en Punta Arenas, Puerto Natales y Puerto Williams.

I.10.5 Aspectos referentes a la calidad de vida.

En cuanto al desarrollo humano en la región de Aysén, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD establece que es el proceso mediante el cual se aumentan las capacidades y opciones de las personas para la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

El PNUD elabora periódicamente informes a nivel nacional, que revisan la situación del desarrollo del país, midiéndolo bajo diferentes parámetros. En la tabla 9, podemos observar las mediciones que el PNUD realizó para el informe de desarrollo humano en Chile del año 2004, oportunidad en la que entrego información regionalizada de estos datos.

Si observamos el promedio de años de escolaridad de la región de Aysén, y podemos observar cómo ha subido en dos años entre los años 1990 y el año 2003, pasando de 7 años a 9 años, encontrándose aún lejos del promedio de escolaridad a nivel nacional.

En cuanto al ingreso promedio per cápita, este creció un 60,6% entre los años 1990 y 2003, lo que sitúa a la región por sobre el promedio nacional, el cual creció en 57%.

En relación al índice de Gini, el cual de acuerdo al PNUD (2004) mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos (o del consumo) entre los individuos u hogares de un determinado país desde una distribución de perfecta igualdad. La perfecta igualdad corresponde a 0 y la perfecta desigualdad, a 100, la región crece 2 puntos porcentuales con respecto a la medición del año 1990, situándose en 54%, pero se sitúa 3 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional para el año 2003.

En cuanto al índice de desarrollo humano (IDH), el PNUD (2004) establece que es un índice compuesto que mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. El IDH para el año 2003, tenía los siguientes rangos de clasificación: Desarrollo humano muy alto cuando el índice era igual o superior a

0.867; Desarrollo humano alto, cuando el índice era igual o superior a 0.695; Desarrollo humano medio cuando era igual o superior a 0.549 y Desarrollo humano bajo cuando era igual o inferior a 0.385.

Para la región de Aysén, pasa de un nivel medio de desarrollo en el año 1990 a tener un nivel alto de desarrollo el año 2003. EL IDH de Aysén es levemente inferior al promedio nacional, lo cual nos habla de un desarrollo sostenible en la zona.

Tabla 16 Ranking regionalizado de indicadores de calidad de vida

Región	Año	Años de escolaridad media mayores a 24 años	Promedio ingreso per cápita hogar pesos años 2003	Cofeciente de Gini	Índice dimensión Salud	Índice dimensión Educación	Índice dimensión Ingresos	IDH Regional
Tarapacá	1.990	10	116.127	55%	81%	83%	58%	74%
	2.003	11	129.249	50%	85%	86%	62%	78%
Antofagasta	1.990	9	105.510	53%	72%	81%	56%	70%
	2.003	11	137.349	45%	83%	87%	64%	78%
Atacama	1.990	8	101.699	55%	80%	77%	55%	71%
	2.003	9	103.139	47%	91%	82%	57%	77%
Coquimbo	1.990	8	68.285	54%	77%	75%	47%	67%
	2.003	9	115.291	56%	89%	81%	59%	76%
Valparaíso	1.990	9	80.450	55%	76%	80%	50%	69%
	2.003	10	112.223	47%	87%	85%	59%	77%
O'Higgins	1.990	7	69.875	52%	76%	73%	48%	66%
	2.003	9	101.769	47%	85%	79%	58%	74%
Maule	1.990	7	79.709	61%	69%	69%	50%	62%
	2.003	8	97.575	53%	83%	77%	56%	72%
Bío Bío	1.990	8	73.128	58%	66%	74%	48%	63%
	2.003	9	104.354	55%	84%	80%	57%	74%
Araucanía	1.990	7	74.292	60%	64%	71%	48%	61%
	2.003	8	99.396	58%	82%	78%	55%	72%
Los Lagos	1.990	7	84.614	61%	66%	72%	51%	63%
	2.003	8	107.269	54%	80%	79%	58%	72%
Aysén	1.990	7	87.382	52%	70%	72%	53%	65%
	2.003	9	144.271	54%	80%	79%	64%	74%
Magallanes	1.990	8	107.216	54%	78%	79%	57%	71%
	2.003	10	183.871	54%	83%	85%	68%	79%
Metropolitana	1.990	10	110.129	57%	79%	82%	57%	73%
	2.003	11	193.199	58%	89%	86%	68%	81%
País	1.990	9	92.391	58%	74%	81%	53%	69%
	2.003	10	143.705	57%	86%	83%	63%	77%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2004).

Otro indicador relevante en cuanto a la calidad de vida de la región, es el que se desprende desde el índice de calidad de vida urbana 2013 (ICVU), elaborado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica, la cual busca medir “Las condiciones de vida objetivas de la población generadas a partir de las actuaciones y dinámicas de transformación del espacio urbano inducidas por actores públicos, privados y la sociedad civil” (Orellana, Bannen, Fuentes, Gilabert y Pape, 2013, p. 23).

En su informe de prensa, publicado en mayo del 2013, incorpora en su ranking solo a una ciudad de la región de Aysén, a su capital Coyhaique, dando luces de cuál sería el panorama regional. Coyhaique se posiciona en el lugar 86 de 93 comunas medidas.

En las variables condiciones laborales, condiciones socioeconómicas y salud y medio ambiente, la capital de la región está por sobre el promedio nacional, sin embargo, en las variables ambiente de negocio, conectividad y movilidad y vivienda y entorno, se encuentran por debajo del promedio, destacando el bajo rendimiento que presenta el índice de vivienda y entorno.

En cuanto al desarrollo humano en la región de Magallanes, según la tabla 9, la región de Magallanes presenta un crecimiento de 2 años entre los años 1990 y 2003, en el promedio de escolaridad, pasando de 8 años a 10 años, acercándose al promedio nacional. En cuanto al crecimiento del ingreso per capital de los hogares de la región, entre los años 1990 y 2003 creció un 57%, 7 puntos porcentual por debajo del promedio nacional.

En relación al coeficiente de Gini, la región de Magallanes muestra el mismo comportamiento que el promedio nacional, es decir, pasa de un 57% en el año 1990 a un 58% en el año 2003.

En cuanto al índice de desarrollo humano (IDH), la región presenta un crecimiento de 8 puntos porcentuales entre los años 1990 y 2003, índice que se acerca al promedio nacional.

En cuanto a los índices de calidad de vida urbana (ICVU) de la PUC, región de Magallanes tiene un solo representante, su capital, Punta Arenas. La capital regional aparece bien posicionada, en el lugar 20 de 93 comunas. Las variables de condiciones laborales, condiciones socioculturales, conectividad y movilidad, salud y medioambiente y vivienda y entorno, presentan resultados mayores que el promedio nacional, dejando solo la variable de ambiente de negocios, por debajo del promedio nacional. En cuanto a las ciudades intermedias, Punta Arenas se encuentra en el cuarto lugar nacional, lo que refleja el alto nivel de vida de la ciudad, a pesar de sus difíciles condiciones geográficas

I.10.6 Contexto actual de la región de Aysén: demandas regionales, soluciones nacionales

Se acuerdo a lo revisado en cuanto a los aspectos económicos, sociales, equipamiento e infraestructura y calidad de vida, es evidente que la región presenta una serie de obstáculos para alcanzar un umbral de crecimiento mayor, pero a la vez, cuenta con un horizonte de oportunidades impresionantes de expansión y desarrollo. Es así que en el contexto de años de políticas públicas dirigidas a tener más y mejor opciones de desarrollo, es que los habitantes de la región de Aysén han recibido de las autoridades una serie de promesas y anuncios que irían en directa mejoría de la vida de los ayseninos, sin embargo, el estancamiento de procesos de desarrollo en la zona, sumado a demandas históricas no

resueltas de la región, generaron un estallido social que evidencia el nivel de descontento con el proceso de descentralización que se inició hace ya largos años y cuyo objetivo parece difuso.

No es el objetivo de esta investigación el entrar en profundidad sobre el conflicto, sin embargo se describirá brevemente los pasajes de mayor relevancia de este suceso.

Los antecedentes de las manifestaciones sociales en la región de Aysén, tienen relación con sentimientos de abandono histórico y frustraciones por una serie de promesas y anuncios incumplidos, lo que acumuló un sentimiento de desesperanza de una gran parte de los pobladores de la región. Sin embargo, dos hechos son los factores que gatillan estas manifestaciones.

El primero de estos hechos, ocurrió en el año 2007, donde un tsunami, provocado por el deslizamiento de tierra desde un cerro en Puerto Aysén, dejó 11 personas muertas, razón por la cual, la autoridad de esa época anunció una serie de medidas para intervenir la región y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Tales anuncios no fueron concretados. El segundo antecedente de las manifestaciones, es el anuncio del Plan Aysén, el cual significaría una carta de navegación hacia el desarrollo definitivo de la región, que sin embargo, se transformó en un nuevo elemento generador de ilusiones que no se verían concretadas.

En este contexto, se comienza a negociar la ley de pesca, la cual por sus condiciones de cuota de extracción para los pescadores artesanales, causó el rechazo de dicho sector, alzándose en convocatorias de movilización, haciendo un llamado transversal a todas las organizaciones sociales a sumarse al petitorio inicial de los pescadores. Es así, como esta movilización que se inicia como una forma de oponerse a la ley de pesca, termina con un petitorio regional, que incluye una serie de demandas con características locales, que reflejan la condición de territorio extremo. Las demandas solicitadas por las organizaciones sociales tienen 11 puntos¹⁷, las cuales son:

- Solución al alto costo de los combustibles (petróleo, bencina, parafina, gas, leña).
- Salud de calidad (infraestructura, especialistas, recursos tecnológicos adecuados).
- Equidad laboral (sueldo mínimo regionalizado, nivelación de zona, estabilidad para los funcionarios públicos).
- Generar un procedimiento vinculante (plebiscito, consulta) para que sea la región la que decida sobre dos temas esenciales: la construcción de represas y el respaldo a Aysén como reserva de vida.
- Universidad pública regional de alta calidad y formación académica nacida de los intereses y necesidades de los ayseninos.
- Regionalización de los recursos naturales (agua, recursos hidrobiológicos, mineros, silvoagropecuarios).

¹⁷ Pliego de demandas. Movimiento Social de la Región de Aysén, 15 febrero 2012.

- Tomar medidas urgentes para no permitir que siga sucumbiendo la pesca artesanal, producto de políticas públicas erradas que benefician esencialmente a los grandes industriales y exterminan nuestros recursos hidrobiológicos, además de entregar derechos de pesca en propiedad y recursos bentónicos para los 3.000 pescadores de la región de Aysén.
- Rebaja sustantiva en el costo de la canasta básica (electricidad, agua, alimentos esenciales).
- Pensión regionalizada para los adultos mayores y personas con capacidades diferentes que viven en Aysén.
- Rutas de acceso para el pequeño y mediano campesino.

Estas demandas buscaban mejorar las difíciles condiciones de vida de la región. Para ello, se organizaron de forma transversal una serie de organizaciones sociales, lo que le dio una fuerza y dinamismo desconocido en la región, demostrando una alta organización ciudadana, dejando entrever la posibilidad cierta de poder institucionalizar estas organizaciones sociales y gremiales, con el fin de establecer una solidad gobernanza regional.

El 7 de febrero comienzan las manifestaciones, las cuales al no tener respuesta de las autoridades locales, siguió subiendo en sus manifestaciones, realizando algunas medidas de presión, lo que fue subiendo la tensión entre los manifestantes y las autoridades locales. Al poco andar de las movilizaciones, la autoridad decide disuadir las medidas de presión a través del actuar de las fuerzas policiales, lo que provoco algunos hechos violentos, inusuales en la región,

Finalmente comienzan los diálogos, con una serie de delegaciones ministeriales, las cuales no estuvieron exentas de situaciones complejas, en donde se vivieron episodios de mal manejo del conflicto por parte de las autoridades centrales. Luego de que se sucedieran una serie de reuniones, en un periodo cercano a un mes y de una dura negociación entre las organizaciones sociales y las autoridades del nivel central, las cuales siempre se realizaban en Coyhaique, finalmente se invita a una delegación de estas organizaciones sociales, a una reunión en la Moneda, en donde se sellaría la hoja de ruta para entrampar la movilización y dar por finalizado este episodio.

Ya han pasado 2 años desde las manifestaciones de Aysén, y el diagnóstico de la ciudadanía es que se ha avanzado, pero no al ritmo que se esperaba, sin embargo, el presidente Piñera ha anunciado el cumplimiento en un 80% de las demandas ciudadanas de Aysén¹⁸, anunciando la creación de la nueva unidad de hemodiálisis del Hospital de Puerto Aysén, que ya fue inaugurada; el "bono leña", la normalización del nuevo Hospital de Aysén, la implementación de una carrera universitaria (pedagogía) dictada íntegramente en la región y la adquisición de una nave para mejorar la conectividad marítima.

¹⁸ Piñera: "Más del 80% de los compromisos del Gobierno con Aysén se han cumplido", Santiago, EMOL 2013. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/04/24/595255/pinera-mas-del-80-de-los-compromisos-del-gobierno-con-aysen-se-han-cumplido.html>

I.10.7 Contexto actual de la región de Magallanes: Conflicto del Gas

El conflicto de la región de Magallanes comienza el 11 de enero del 2011, cuando la asamblea ciudadana de Magallanes convoca a un paro indefinido de toda la región, en protesta al alza del precio del gas natural para la región del 16,8%. Esta alza fue justificada por el gobierno, que buscaba equiparar el valor del gas subsidiado al valor de mercado internacional, a lo que la ciudadanía de Magallanes reclamó, por no considerar la condición de territorio extremo de la zona para mantener el subsidio.

En una región, la única productora de hidrocarburos del país, y la cual toda su matriz productiva depende del gas natural, un alza del 16,8% hubiese tenido un impacto gigantesco en la calidad de vida de los magallánicos, lo que provocó la organización y movilización de toda la región. El paro indefinido se extendió por una semana, y trajo como consecuencia una reducción del alza del valor del gas en 3%, y provocó el primer cambio de gabinete del gobierno de Sebastián Piñera, con la remoción de su cargo del entonces ministro de energía Ricardo Raineri.

Estos casos dejan en evidencia, por una parte, que las demandas sociales en estos grupos ciudadanos, responden a conflictos que tienen su origen en un desarrollo regional de estos territorios que ha ido avanzando de forma distinta a lo que han avanzado las demandas regionales, esto en parte, porque las políticas, instrumentos e inversión regional no han tenido ni la continuidad ni el impacto que se esperaba de ellas.

Los conflictos de Aysén y Magallanes dejan entrever un problema de fondo, la debilidad de las autoridades locales y su representatividad al momento de resolver conflictos territoriales, dejando estos conflictos en manos del nivel central.

En definitiva, lo que se observa es una serie de políticas, instrumentos e inversión destinados al desarrollo regional que no logra generar un impacto positivo en el crecimiento de las regiones, debido a la escasa continuidad de los procesos de desarrollo regional, los que se reflejan por la volatilidad de las autoridades regionales y la falta de poder resolutivo, lo que ha ido generando un clima de postergación en las regiones de Aysén y Magallanes, que finalmente germinan en escenarios de movilizaciones sociales y conflictos locales que buscan poner en agenda la necesidad de mayores esfuerzos a la hora de impulsar el desarrollo regional en esta zona del país.

V. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE LAS REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO Y LA REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTIDA CHILENA

I.11 Revisión de la autonomía fiscal de Aysén y Magallanes entre 1990-2012

A lo largo de las últimas décadas, una larga lista de políticas, instrumentos e instituciones han sido creadas con el objetivo equipar a las regiones de elementos que contribuyan a crear y dirigir los caminos hacia un desarrollo integral y equitativo de los territorios nacionales.

En este capítulo se pondrá el foco en las experiencias particulares de la Región de Aysén y Magallanes a la hora de llevar su proceso de desarrollo.

En primer lugar se analizará el proceso de elaboración y composición de los presupuestos regionales, como han evolucionado en el tiempo y el impacto que han tenido en el desarrollo de las regiones.

Luego se revisará las políticas y recursos legales que se han elaborado con miras a fortalecer los procesos de desarrollo regional del país, poniendo énfasis en las políticas y leyes que colaboran con avanzar hacia una descentralización política del país.

Finalmente se revisará la institucionalidad vinculada al desarrollo regional, vinculando este punto con la volatilidad de las autoridades regionales y el impacto que esta tiene en los proyectos regionales de desarrollo.

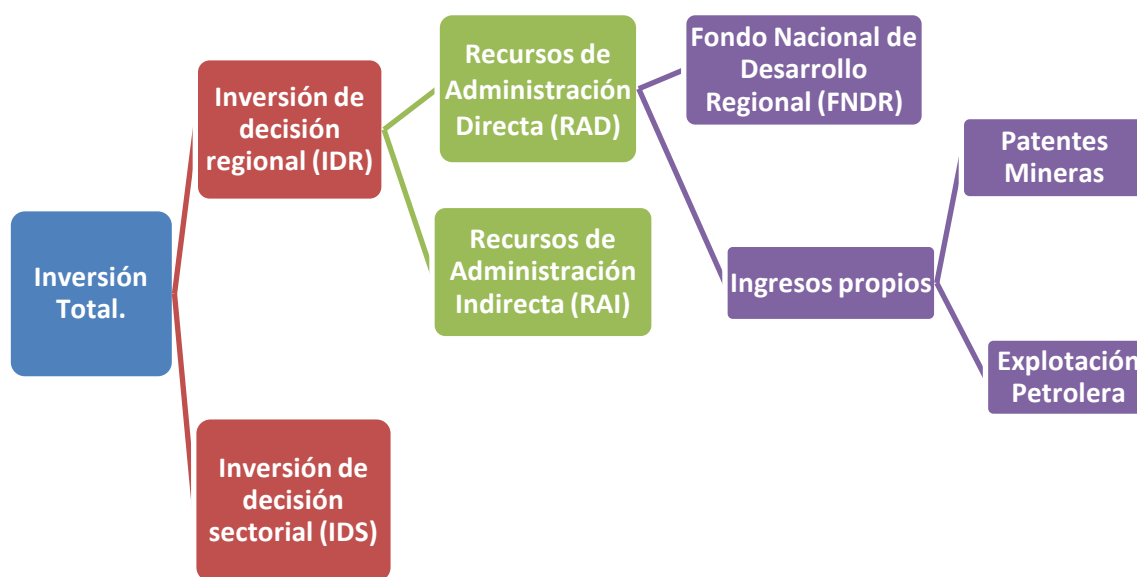
I.11.1 Análisis de la composición presupuestaria de los gobiernos regionales

El presupuesto de los gobiernos regionales se compone de una inversión total, la cual se subdivide en la inversión de decisión sectorial (IDS) y la inversión de decisión regional (IDR).

Inversiones de Decisión Sectorial (IDS), responde a recursos condicionados a nivel central, para obras relacionadas principalmente con los sectores de obras públicas, vivienda, salud y educación. A su vez, la inversión de decisión regional se compone por los recursos de administración directa (RAD) y los recursos de administración indirecta (RAI).

Los recursos de administración indirecta (RAI), se compone por la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los convenios de programación. Por su parte, los recursos de administración directa (RAD) se componen principalmente por la el fondo nacional de desarrollo regional (FNDR) y la partida de ingresos propios, que se componen por patentes mineras e ingresos por explotación petrolera, esta última partida presupuestaria existente únicamente en la región de Magallanes.

Figura 3 Estructura presupuestaria gobiernos regionales



Fuente: Elaboración propia, en base a Ley de presupuesto.

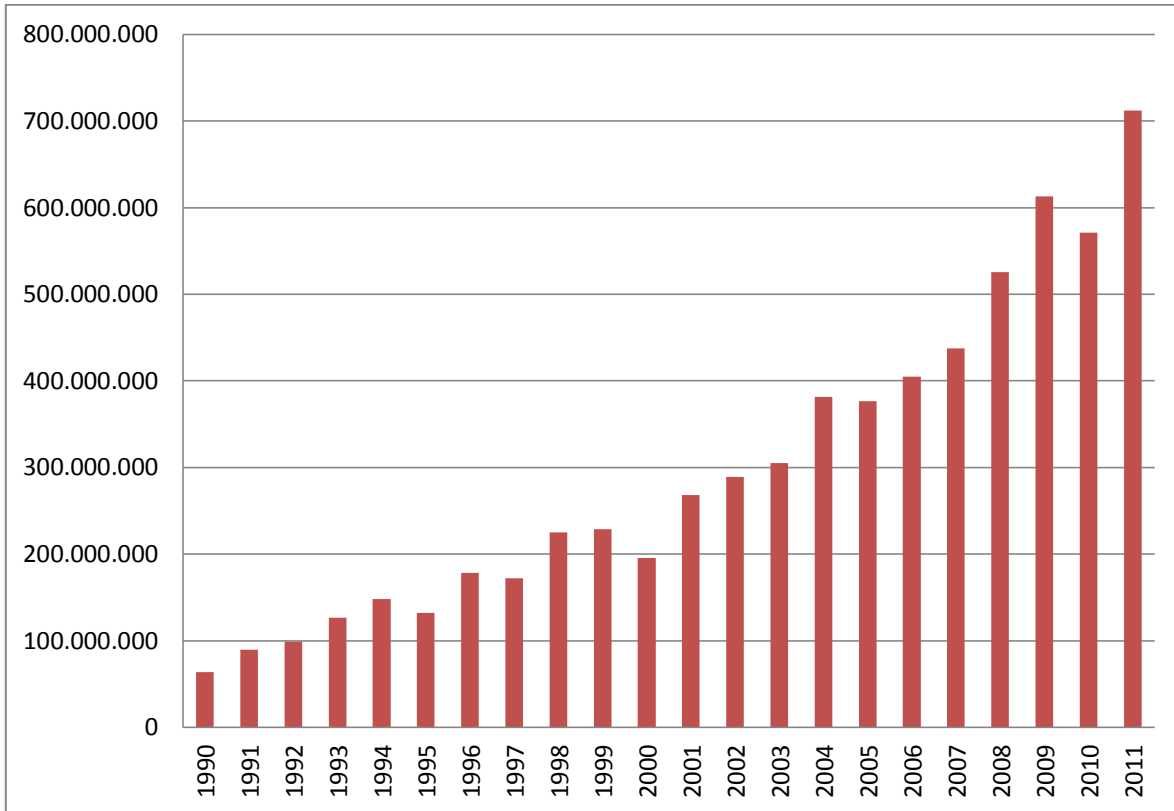
Una partida particularmente importante para los gobiernos regionales y que representa en algunos casos hasta el 100% de los recursos de administración directa de las regiones, es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este Fondo se define en la Ley N° 19.175, Art. N° 73, como el programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinadas al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.

La finalidad de la compensación territorial de este Fondo se establece a través de mecanismos de distribución de recursos entre regiones, utilizando una serie de factores, de manera que las regiones más necesitadas reciban más recursos que las regiones menos necesitadas. La asignación de recursos FNDR a proyectos es realizada por cada Consejo Regional según la presentación de proposiciones que hace el respectivo Intendente.

Las fuentes de financiamiento de este Fondo son el FNDR-Tradicional y el FNDR-Banco Interamericano del Desarrollo (BID). La primera financia todo tipo de proyectos, independientemente si son de infraestructura social o económica. La segunda, depende de los sectores y criterios de elegibilidad establecidos en el contrato de préstamo con el BID, siendo su operación definida en las disposiciones del Sistema Nacional de Inversiones que está fundado en normas de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263, de 1975.

Entre el periodo 1990-2011, el FNDR ha presentado un crecimiento anual del 113%, siendo el mecanismo de financiamiento de la Inversión de Decisión Regional (IDR) que más ha crecido en este período.

Gráfico 1 Crecimiento anual del FNDR (\$MM) del año 2011



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Publica Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

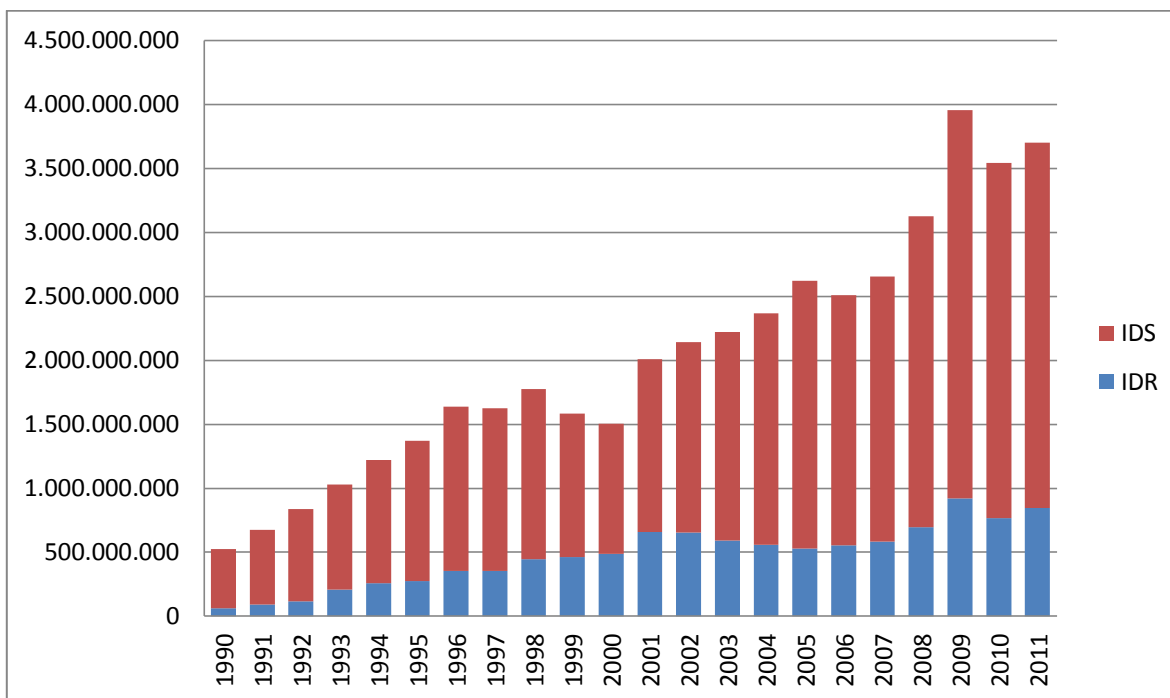
La importancia de analizar la estructura de la inversión total de las regiones, radica en estudiar cuál es el verdadero grado de autonomía fiscal que presentan las regiones, ya que dichos recursos son los que en definitiva, podrán ser orientados hacia planes de desarrollo regional impulsados por los gobiernos regionales. Cabe destacar que la próxima elección directa de los consejeros regionales, cambiará la lógica con que funcionaban los gobiernos regionales hasta este momento.

Se espera que estos nuevos gobiernos regionales puedan tener una sensibilidad mayor a la hora de priorizar el gasto de los fondos del FNDR, en función de las necesidades de la ciudadanía, teniendo en cuenta los procesos de desarrollo regional trazados a largo plazo.

Por otro lado, al revisar el total de la inversión regional, la inversión de decisión regional (IDR) se ha mantenido muy por debajo a la inversión de decisión sectorial (IDS), la cual como ya se mencionó, es producto de orientaciones centralizadas de los recursos, ejecutadas descentralizadamente.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar el peso relativo que tiene la IDS y la IDR, sobre la inversión total regional, la cual grafica la falta de autonomía fiscal de los gobiernos regionales, uno de los pilares de todo proceso de descentralización.

Gráfico 2 Peso relativo de la IDR e IDS en la Inversión Total Regional (1990-2011)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Este gráfico pone en contraste la importancia de la inversión decidida a nivel central, versus la disponibilidad de recursos que pueden ser decididos a nivel regional.

La inversión de decisión regional (IDR) está fuertemente condicionada al componente más importante de los recursos de administración directa, el FNDR y este ha ido creciendo paulatinamente en los últimos años, incremento explicado en parte por el traspaso de fondos de instrumentos correspondientes a los recursos de administración indirecta (IRAL e ISAR), lo que contribuye a aumentar el nivel de autonomía fiscal de los gobiernos regionales. Sin embargo y como demuestra este gráfico, la diferencia entre la inversión de decisión regional y la inversión de decisión sectorial es considerable y se ha incrementado en los últimos años.

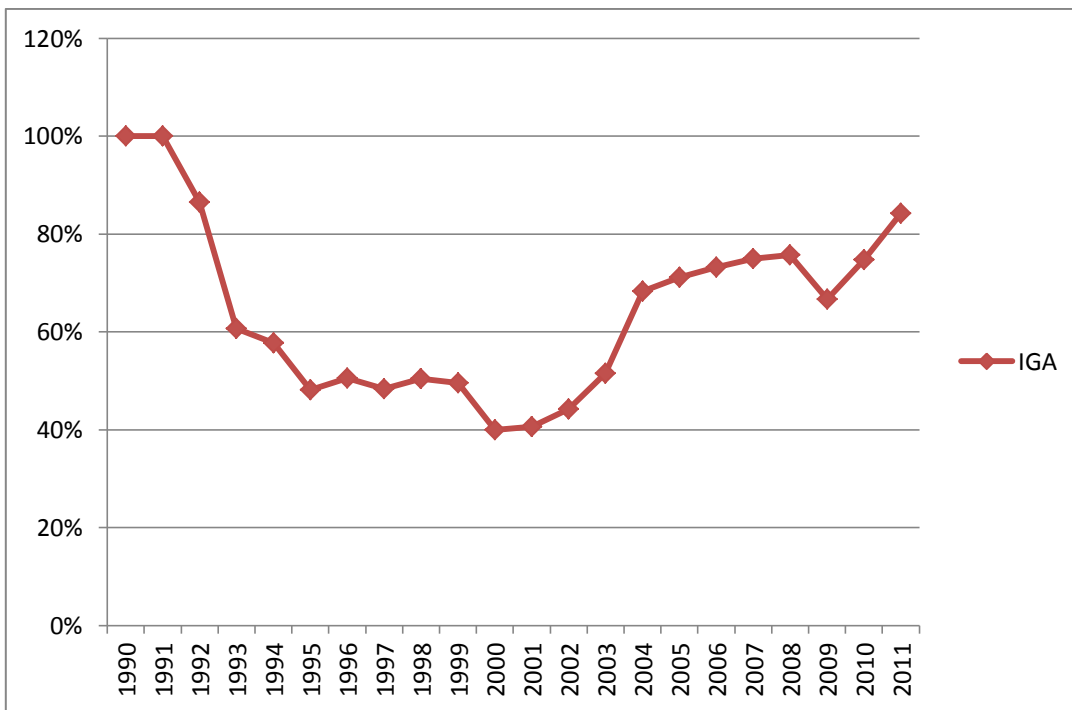
A principios del año 1990, la IDR representaba el 12,1% del total de las inversiones regionales, mientras que la IDS representaba un 87,9%. Esto claramente nos habla de un nivel de inversión regional, cuya prioridad viene determinada desde el nivel central, más específicamente, desde la región metropolitana, desde Santiago de Chile. Esta designación de recursos y prioridades de inversión genera una distorsión a la hora de hablar de un proceso de descentralización y regionalización, toda vez que uno de los mecanismos principales para poder avanzar hacia una mayor descentralización del país, parte por un mayor espacio de autonomía fiscal de los gobiernos regionales, lo cual podrá ir fortaleciendo los proyectos políticos de desarrollo endógeno establecidos en instrumentos como la estrategia de desarrollo regional.

En el 2011 ese porcentaje disminuyó al 22,8%, esto a pesar del aumento sostenido del FNDR. La razón de esta disminución porcentual del IDR sobre el total de la inversión, tiene su explicación en el mayor aumento de la IDS, por sobre los componentes de la IDR, esto es, los recursos de administración directa han crecido mientras que los recursos de administración indirecta han disminuido, a través de un traspaso de sus recursos hacia los recursos de administración directa. Al comienzo de esta nueva década, la IDR representa el 22,8% de la inversión total en las regiones, mientras que la IDS representa el 77,2%.

Esto se puede observar claramente a través del índice del grado de autonomía territorial, el cual busca entregar una visión de la medida en que los Gobiernos Regionales atienden sus gastos totales de inversión con recursos de administración directa. Este indicador se elabora estableciendo una relación del gasto efectivo en inversión de administración directa sobre el gasto efectivo total en inversión de decisión regional.

Los resultados del índice grado autonomía (IGA) se observan en el siguiente gráfico.

Gráfico 3 IGA a nivel nacional 1990-2011 (%)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Como podemos observar, en el año 1990, los recursos de administración directa (RAD) representaban el 100% de los recursos correspondientes a la IDR. Para el año 2000, este porcentaje bajó al 40%, situación que se explica por la creación de instrumentos de administración indirecta de los recursos, como el ISAR, IRAL y los convenios de participación. Para el 2011 esta cifra subió a 82% lo que quiere

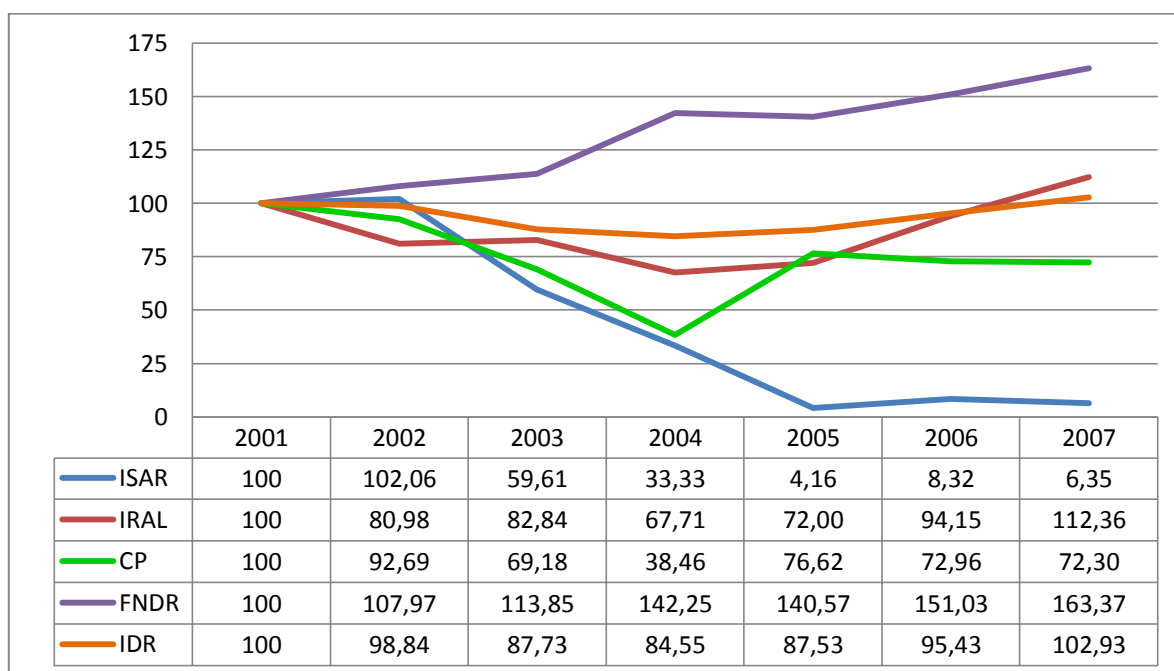
decir que el gobierno regional tiene en la actualidad una alta injerencia en la decisión del gasto de la IDR, determinando la prioridad y focalización de esa inversión.

Este aumento viene dado por los mayores recursos inyectados al FNDR, el cual se vio incrementado en parte por el traspaso de recursos desde el ISAR al FNDR.

El traspaso de fondos del ISAR al FNDR queda graficado en la tendencia presupuestos regionales 2001-2007, en la que se observa claramente como disminuye el ISAR hasta prácticamente desaparecer. Aún que estas cifras muestren un aumento del FNDR y por ende, muestren un mayor índice de grado de autonomía fiscal de los gobiernos regionales, si contrastamos los recursos de administración directa de los gobiernos regionales, con la inversión regional total, nos daremos cuenta que los gobiernos regionales, durante el periodo 2001-2011, han tenido injerencia en promedio sobre el 13,8% de los recursos que se invierten en los territorios regionales, en donde el 1990 este indicador fue del 12,1% y en el 2011 fue del 19,2%.

Esto muestra la magnitud del centralismo fiscal que rige el escenario financiero y presupuestario de los gobiernos regionales. Este escenario fiscal claramente pone en duda el éxito de los procesos endógenos de desarrollo territorial, ya que con estos niveles de ingresos de real administración regional, es altamente probable que los proyectos internos de desarrollo se vean condicionados y si a esto le sumamos la alta rotación de las autoridades regionales, el escenario para el desarrollo descentralizado del país se vuelve a lo menos, cuestionable.

Gráfico 4 Tendencia presupuesto Gobiernos Regionales numero índice (año base 2001=100)



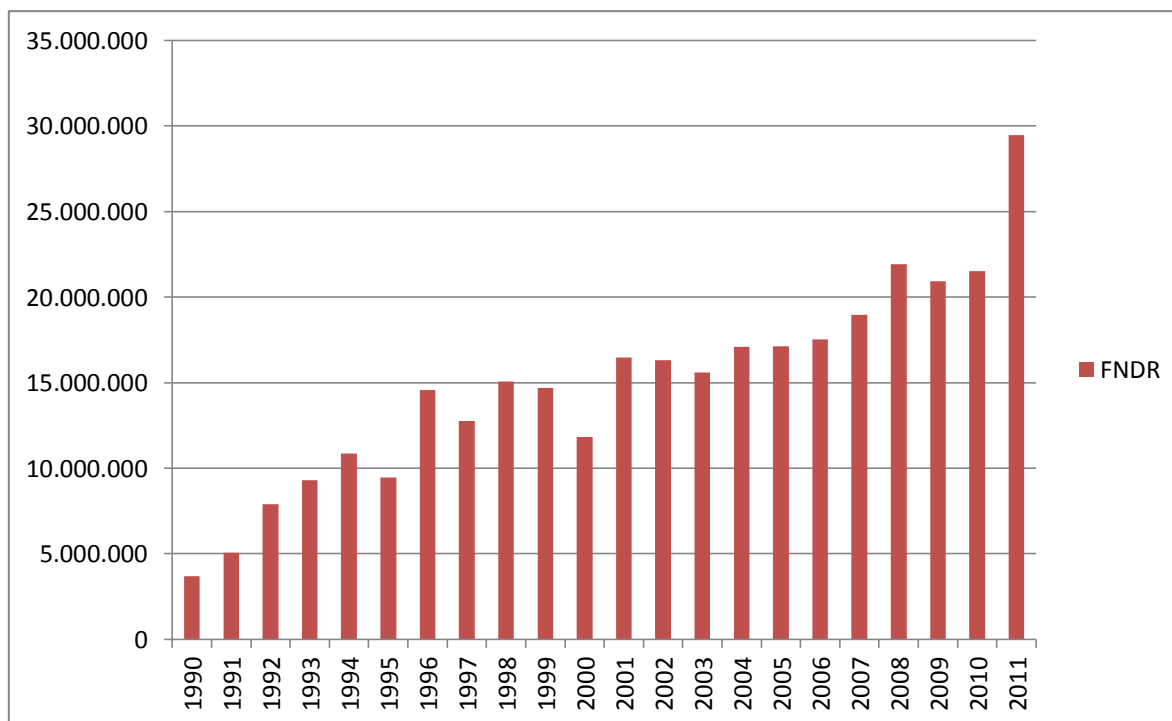
Fuente: Elaboración propia en base a la Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1997 – 2007, de MIDEPLAN.

I.12 Composición presupuestaria de la región de Aysén.

El análisis de la composición presupuestaria de la región de Aysén y su evolución en estos 21 años de análisis, nos permitirán tener un panorama detallado del comportamiento presupuestario que ha experimentado la región, revisar la fuente de sus recursos y determinar cuál ha sido el nivel de autonomía que ha tenido la región para tomar decisiones sobre el financiamiento de proyectos vinculados con el desarrollo regional.

El primero de estos análisis es sobre el fondo nacional de desarrollo regional con el que la región ha trabajado entre los años 1990 y 2011. En el siguiente gráfico, podemos observar la evolución que ha experimentado el principal fondo de financiamiento directo existente para los territorios subnacionales.

Gráfico 5 Evolución del FNDR en la región de Aysén, periodo 1990 -2011 (MM\$ del 2011)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

En FNDR en la Región de Aysén ha tenido un crecimiento anual del 12,3%, siendo los años 1992, 1996, 2001 y 2011 en los que el crecimiento ha sido porcentualmente más representativo. Por otra parte, los años 1997 y 2000, los años en los que se registran los mayores periodos de disminución del FNDR. Lo anterior tiene directa relación con la reducción del gasto público debido al periodo de recesión derivado de la crisis económica originada en los países asiáticos, la cual golpeo fuertemente a Chile y obligo a generar políticas contra cíclicas y de balance estructural, las cuales permitieron superar de buena manera futuras crisis económicas internacionales.

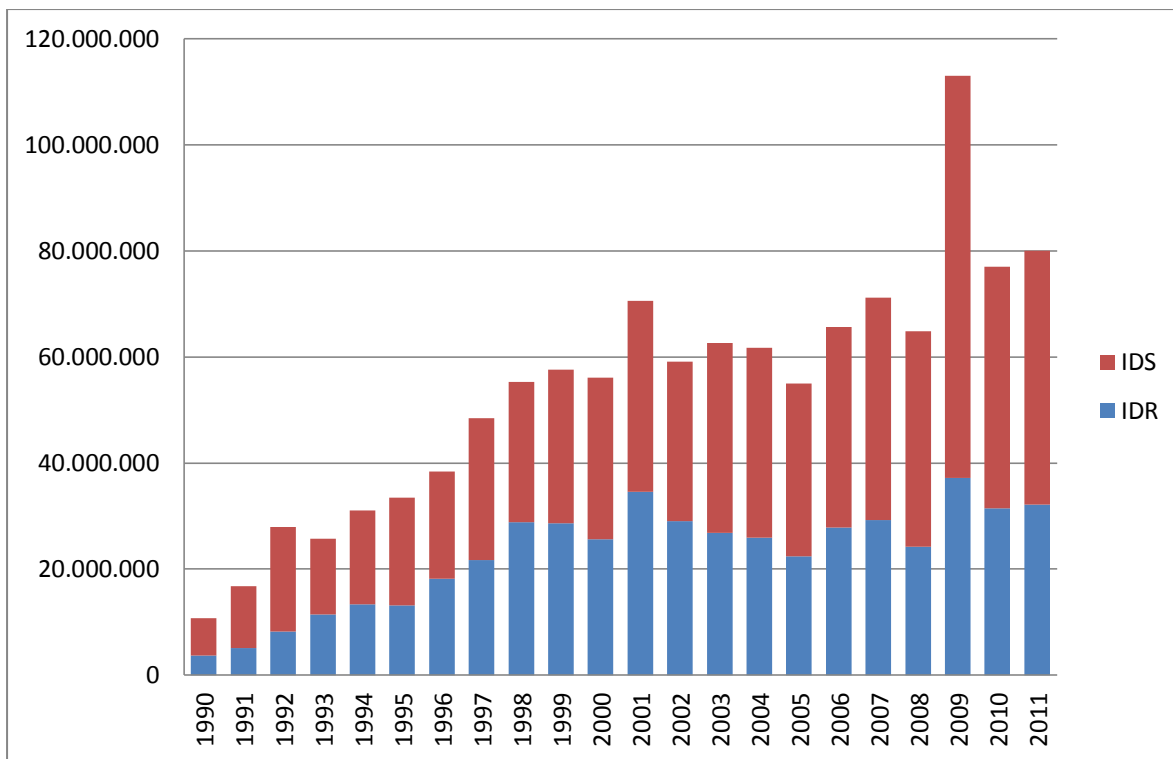
Entre el 2000 y el año 2011, el FNDR en la región de Aysén se duplico, mientras que la partida correspondiente a los recursos de administración indirecta (RAI), han ido disminuyendo drásticamente,

esto en parte, al traspaso de algunas partidas de los RAI hacia el FNDR. Este es el caso del ISAR, el cual “desaparece” definitivamente de la ley de presupuesto como partida independiente y cuyos recursos son transferidos al FNDR, lo que contribuye a aumentar la autonomía fiscal de las regiones.

En cuanto a la relación entre la inversión de decisión sectorial (IDS) y la inversión de decisión regional (IDR), sobre la inversión total de la región de Aysén, para el periodo 1990-2011, se puede apreciar una clara tendencia creciente de los recursos, con una fuerte predominancia de la IDS. Se observa además una marcadamente un alza en el año 2009.

Hay que recordar, que el año 2009, fue un año electoral, en donde se desarrollaron importantes inversiones sectoriales que un año más tarde, el año 2010, no pudieron seguir con su ritmo de inversión debido al terremoto que afectó una amplia zona del país el 27 de febrero del 2010, lo que obligó al nuevo gobierno a focalizar su inversión en aquellas zonas que fueron golpeadas con mayor fuerza por dicha catástrofe.

Gráfico 6 Peso relativo de la IDR e IDS en la Región de Aysén (1990-2011)



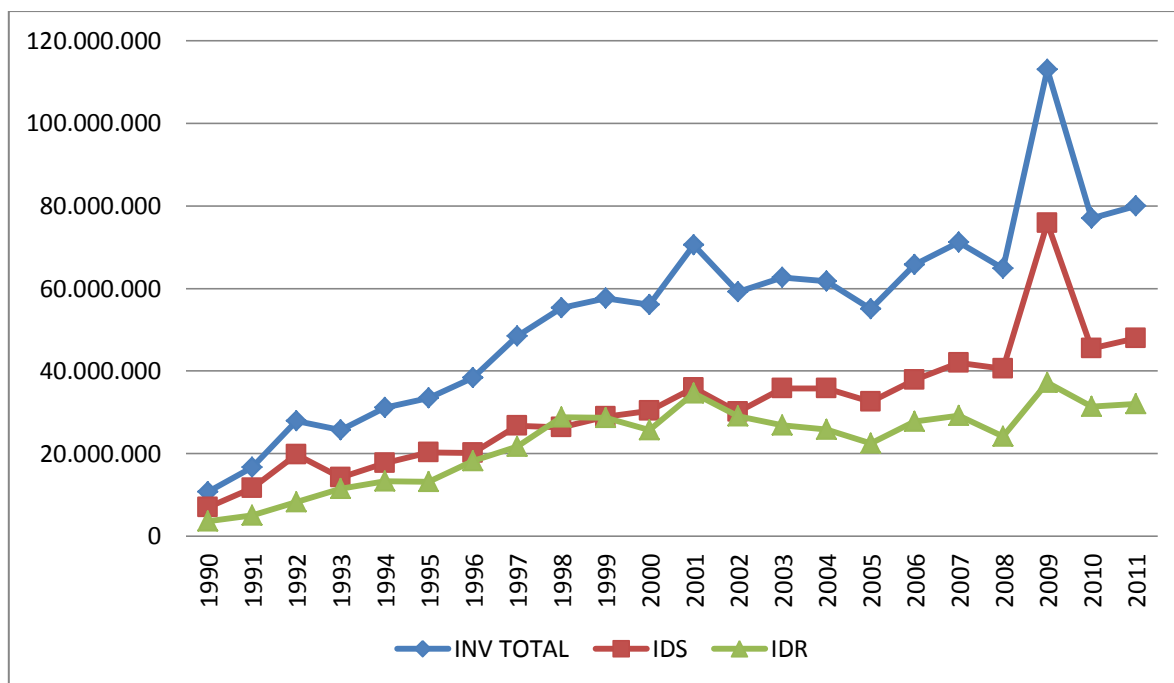
Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

No deja de llamar la atención el aumento de la inversión pública en periodo electoral, la cual claramente responde a una preocupación del ejecutivo por cumplir los programas de gobierno y las inversiones comprometidas para lograr dichos compromisos. En el año 2009 los recursos de administración indirecta (RAI) y la inversión de decisión sectorial (IDS) crecieron un 600% y 89%, respectivamente,

siendo el crecimiento más importante en el gasto público en la región de los últimos 20 años, ¿Cómo se explica que 2 años más tarde, en febrero del 2012, se vieran una serie de manifestaciones en la región exigiendo el mejoramiento de las condiciones de vida, de empleabilidad y de competitividad de la región? ¿Dónde están los frutos de la importante inversión realizada por el gobierno central en la región de Aysén?

Esta situación no hace más que reforzar la tesis de que la alta rotación de las autoridades regionales, sumado a la escasa gobernabilidad regional presente en las regiones del país, donde existe una autoridad regional designada desde el nivel central con poco poder de negociación y reducidas atribuciones de toma de decisiones de relevancia regional, sumado a un escaso contrapunto desde la ciudadanía organizada y el sector privado, genera que la inversión que se realiza en las regiones no tengan un hilo conductor, no tengan una orientación clara y se transforman en esfuerzos aislados por desarrollar los territorios regionales.

**Gráfico 7 Evolución de la IDS e IDR sobre la inversión total
Región de Aysén, periodo 1990-2011**



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

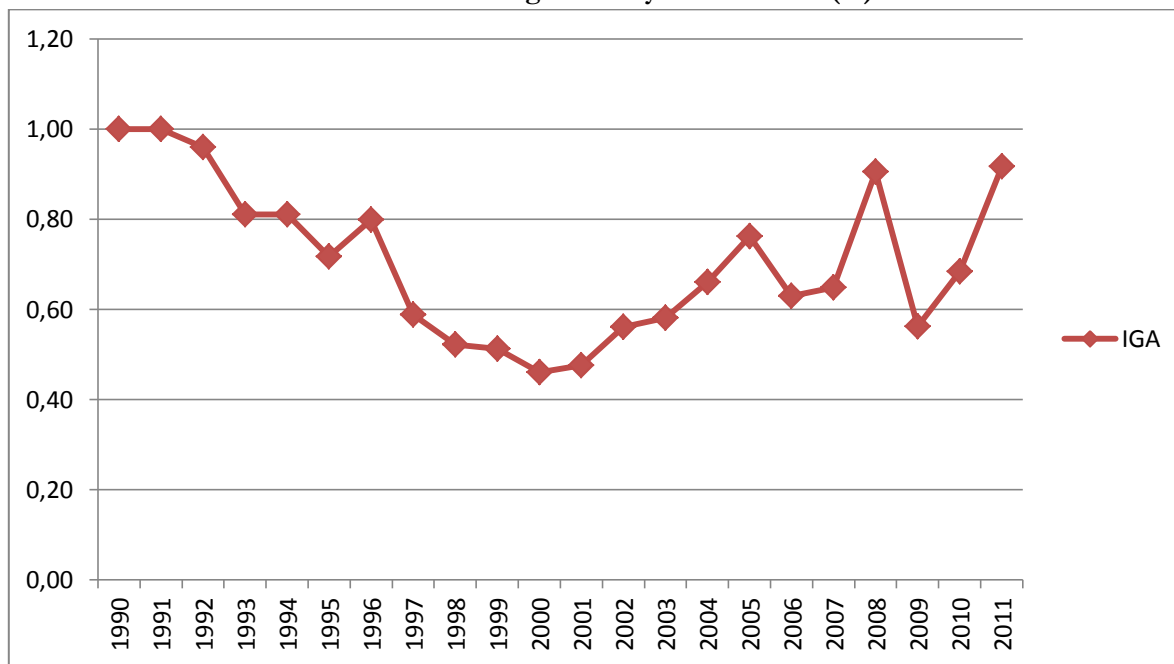
En el gráfico anterior, podemos observar en paralelo a la inversión de decisión regional (IDR) y a inversión de decisión sectorial (IDS), donde se observa como a partir del año 2003, la IDS comienza a crecer de forma más significativa que la IDR, situación que tiene su punto más alto en el año 2009.

La importancia de diferenciar la inversión que se realiza en la región según donde se tome la decisión de inversión, recae en que el sistema tributario y fiscal nacional no contempla la generación de ingresos propios o recaudación de impuestos territoriales.

El FNDR tiene su carácter redistributivo, y no existen impuestos que permitan recaudar ingresos a las regiones, salvo el caso de las patentes mineras, el impuesto por extracción de hidrocarburos y la ley de casinos, la cual le entrega un 5% de las ganancias a la municipalidad donde se emplaza el casino y un 5% al gobierno regional al que pertenece dicha comuna.

En ese escenario es importante ver de dónde nace y cuál es la orientación que tiene la inversión en las regiones, como mecanismo de medición del grado de autonomía regional a la hora de tomar las decisiones sobre qué modelo de desarrollo es el que se busca conseguir.

Gráfico 8 IGA región de Aysén 1990-2011 (%)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1999, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

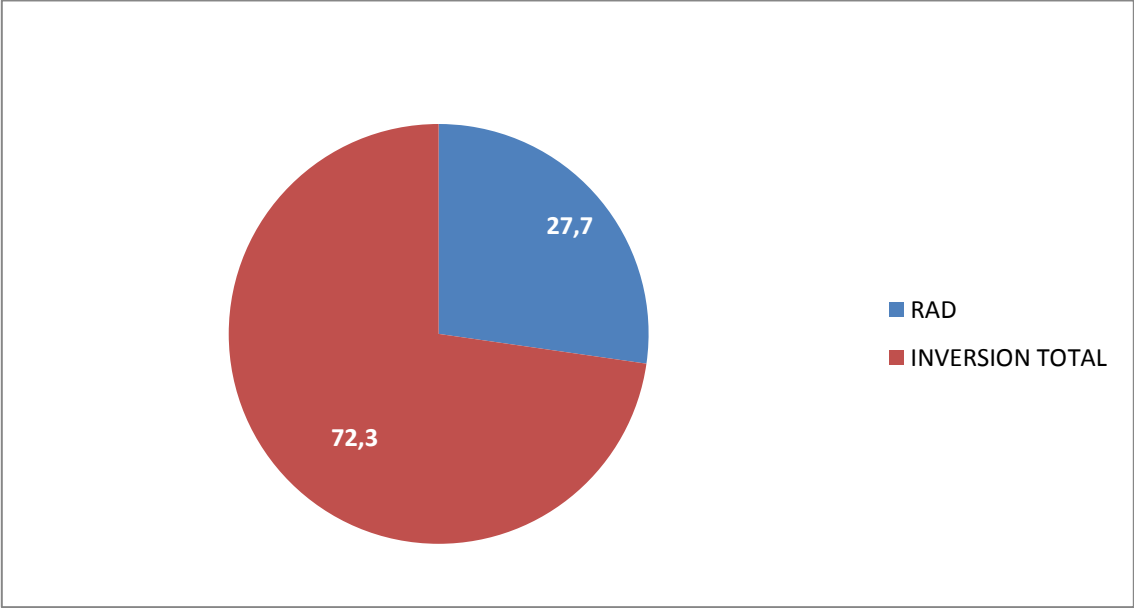
El índice de grado de autonomía (IGA) de la región de Aysén refleja el porcentaje efectivo de autonomía sobre la decisión de la inversión de decisión regional. En los primeros años de la década de los 90, el 100% de la decisión de la inversión de decisión regional estaba en manos del gobierno regional, situación que fue cambiando a medida que se iban generando nuevos instrumentos de inversión de decisión regional, sin embargo una decisión de inversión de decisión indirecta.

Instrumentos como el ISAR, el IRAL y los convenios de programación hicieron bajar el índice de grado de autonomía regional hasta un 46% en el año 2000, es decir, que el año 2000 del total de la IDR, el gobierno regional de Aysén solo tuvo incidencia directa en la inversión del 46%. A raíz de la sucesiva disminución de los recursos de administración indirecta, fondos que han sido traspasados al FNDR, este índice de grado de autonomía ha crecido llegando hasta un 92% en el año 2011.

Finalmente, si analizamos el promedio de los recursos que ha tenido la región de Aysén para emprender su desarrollo, podemos ver que los recursos de administración directa con los que han contado en la

región de Aysén en los últimos 21 años, corresponden al 27,7% del total de las inversiones regionales, es decir, que el nivel central decide 7 de cada 10 pesos invertidos en la región de Aysén. Esto demuestra el nivel de centralismo en la toma de decisiones y refleja la realidad de las regiones en materia fiscal, las regiones no tienen mayor influencia en el cómo, dónde y por qué invertir en determinados territorios. A nivel nacional, este porcentaje no es mejor, ya que los recursos de administración directa corresponden en promedio a un 14,7% del total de la inversión regional.

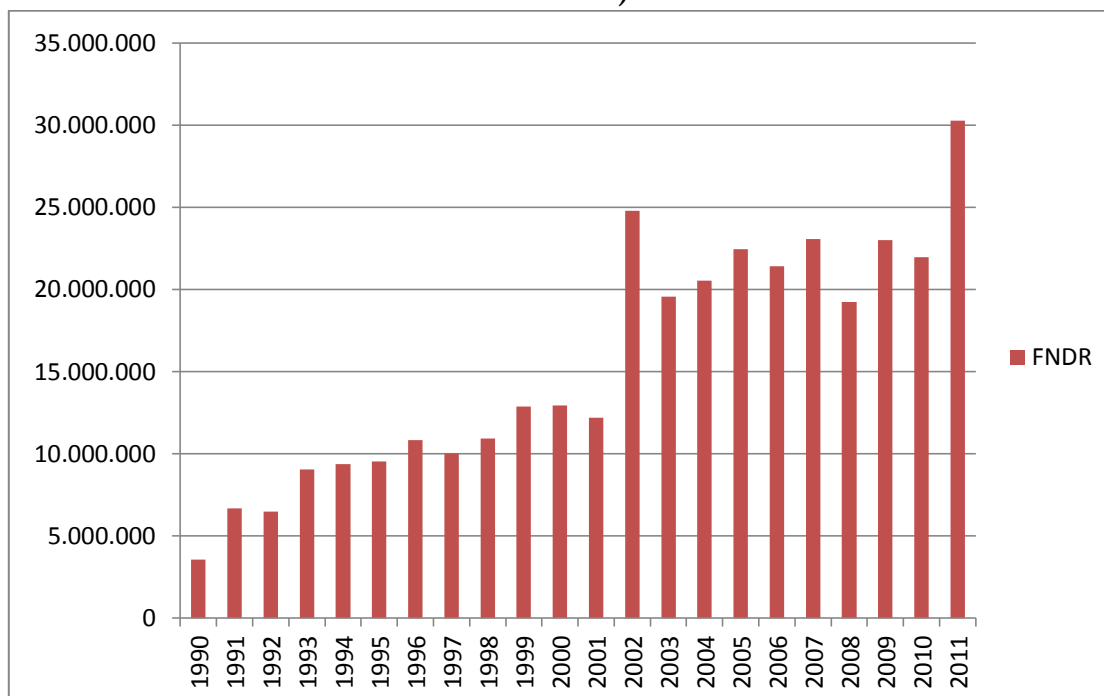
Gráfico 9 Recursos de administración directa sobre Inversión total (promedio porcentual 1990-2011)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

I.13 Composición presupuestaria de la región de Magallanes

Gráfico 10 Evolución del FNDR en la región de Magallanes, periodo 1990 -2011 (MM\$ del 2011)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en la región de Magallanes se ha visto incrementado anualmente un 14% en los últimos 21 años. Se aprecian claramente dos ciclos en el crecimiento del FNDR en la región de Magallanes, una que comienza en 1990 y finaliza en el año 2001, que se caracteriza por un crecimiento constante, con algunos periodos de contracción. En este periodo destaca el crecimiento que tuvo el FNDR en los años 1991 (88,1%), 1993 (39,6%) y 1999(17,8%). Por otra parte, los años en que se observó una contracción en los recursos del FNDR para la región de Magallanes, fueron los años 1992 (-3%), 1997 (-7%) y el año 2001 (-5,8%).

El segundo ciclo en el crecimiento del FNDR es el que comienza en el año 2001, año en el cual se observa un abrupto crecimiento del FNDR, de un 103,2%. Cabe recordar que entre los años 1998 y 2000, el país sufrió los efectos de la crisis financiera asiática, lo que redujo el gasto fiscal a nivel país, situación que explica la disminución del FNDR en el año 2000 y el posterior incremento del FNDR, como signo de recuperación financiera.

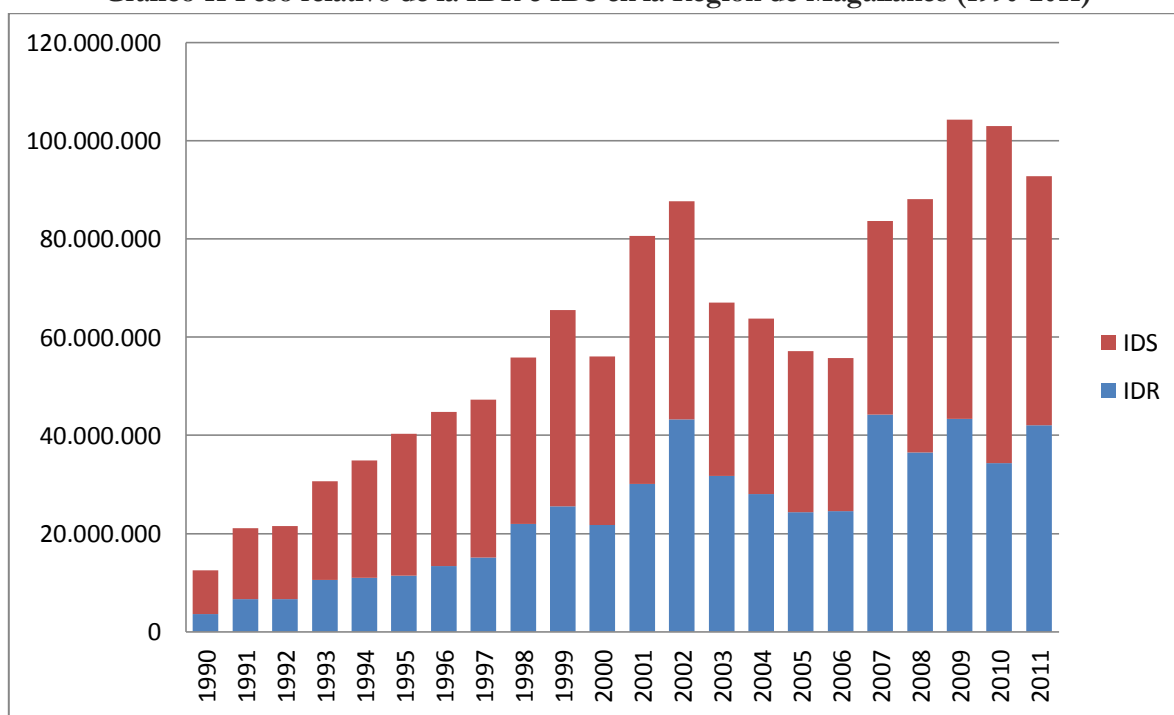
En este segundo ciclo del crecimiento del FNDR en Magallanes, los años 2002 (103,2%), 2009 (19,3%) y 2011(37,9%) presentaron los mayores porcentajes de crecimientos, siendo los años 2003 (-21%) y 2008 (-16,6%) los años en los que se observó una contracción en el gasto. Este ciclo se presenta con una mayor dispersión en su crecimiento, sin embargo comparándolo con el primer ciclo, en el segundo ciclo se aprecia una gran diferencia de los recursos destinados al FNDR, donde el segundo ciclo del FNDR duplica en recursos al primer ciclo. En el primer ciclo (1990-2001) los recursos acumulados del

FNDR son de \$ 102.251.055, mientras que en el segundo ciclo (2002-2011), estos recursos llegan a la cifra de \$ 238.448.935.

En cuanto a la evolución de la inversión de decisión sectorial (IDS) y la inversión de decisión regional (IDR), para el periodo 1990-2011 en la región de Magallanes, al igual que la tendencia del FNDR, se observan dos ciclos, en donde entre los años 1990 y 2000 existe una clara tendencia creciente en los recursos, salvo una recesión del gasto en el año 2000, año en que se observan los mayores efectos de la crisis financiera asiática.

Luego se observa un segundo ciclo, en el cual la inversión total crece pero de forma heterogénea, donde nos encontramos con que el año 2009 es el año en que el crecimiento total de la inversión alcanza su cúspide.

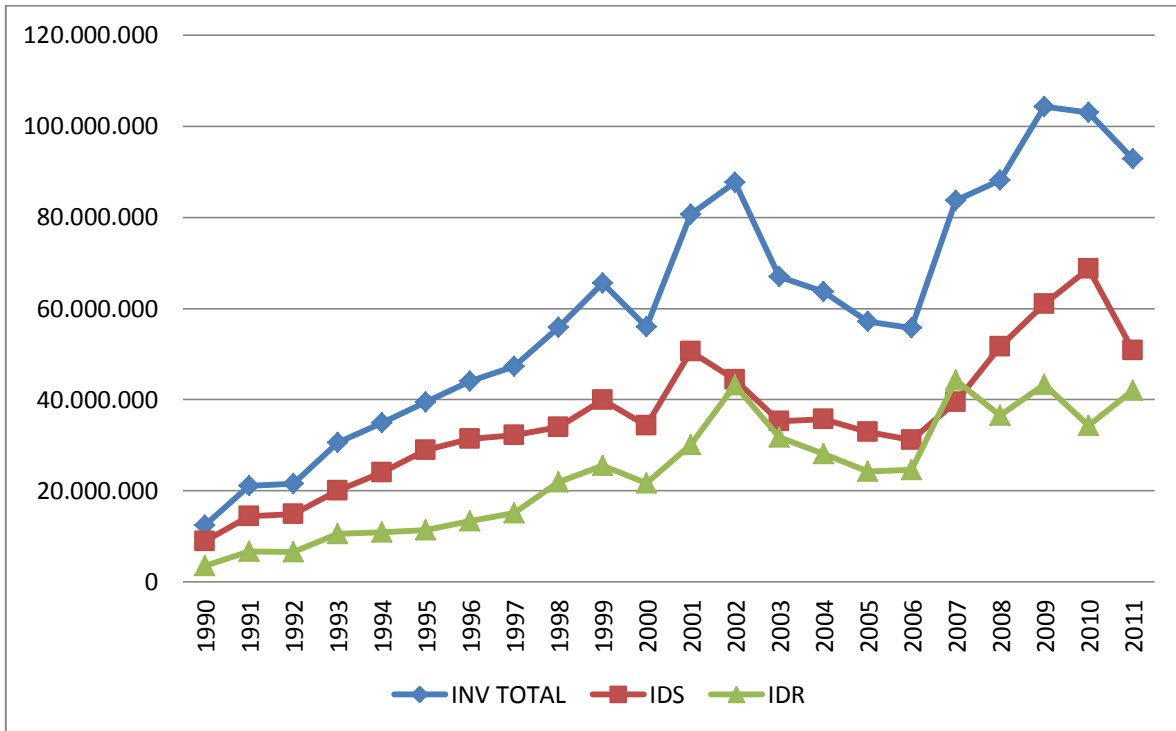
Gráfico 11 Peso relativo de la IDR e IDS en la Región de Magallanes (1990-2011)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1999, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

De igual forma, si observamos el panorama completo de la inversión regional en Magallanes, nos encontramos con una tendencia creciente del gasto, observándose siempre un mayor nivel de recursos en la inversión de decisión sectorial. Solo en los años 2002 y 2007 la inversión de decisión regional y la inversión de decisión sectorial tendrán montos similares.

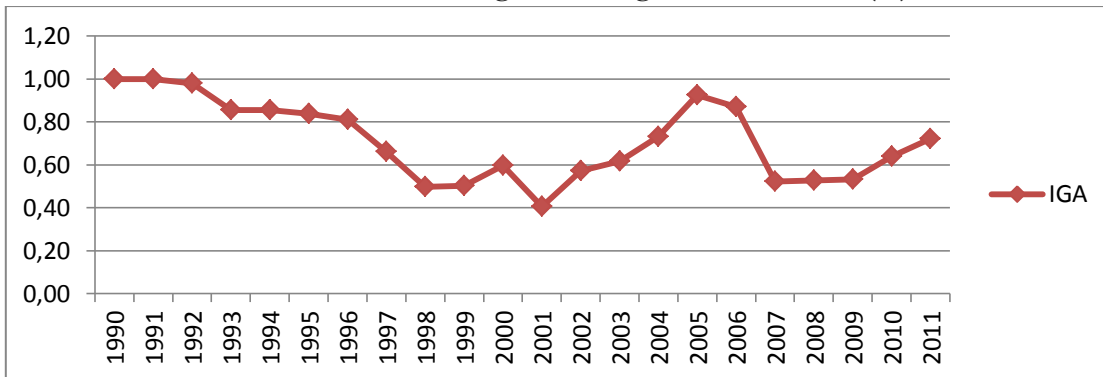
Gráfico 12 Evolución de la IDS e IDR sobre la inversión total Región de Magallanes, periodo 1990-2011



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto al grado de autonomía del gobierno regional de Magallanes para decidir sobre cómo distribuir los recursos provenientes de la inversión de decisión regional (IDR), podemos observar que en desde el año 1990 hasta el año 2011, el grado de autonomía a experimentado una serie de variaciones que han fluctuado desde una completa autonomía de los recursos de la IDR, como a principio de los años 1990, hasta periodos en donde el porcentaje de recursos que estaban dentro de un reducido marco de discreción, como en el año 2001, que llegó a tener un 41% de autonomía.

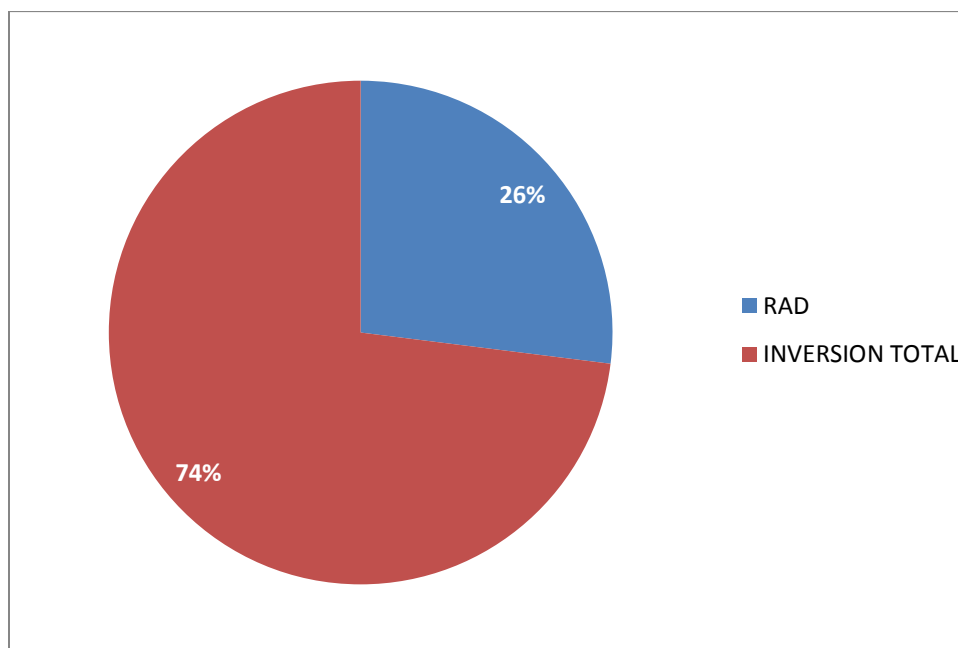
Gráfico 13 IGA región de Magallanes 1990-2011 (%)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, los recursos de administración directa (RAD) en la región de Magallanes para el periodo 1990-2011, representaron el 26% del total de las inversiones. 7 de cada 10 pesos invertidos en la región de Magallanes se deciden a nivel central.

Gráfico 14 Recursos de administración directa sobre Inversión total, Región de Magallanes (promedio porcentual 2001-2011)



Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Esta limitada autonomía fiscal repercute finalmente la importancia que tendrá el gobierno regional y en particular su presidente, el intendente, ya que al dejarlo con escaso margen de decisión sobre la inversión regional, se le deja también con un débil margen de acción frente a la conducción de la región y sobre la orientación de su desarrollo. A su vez, deja de ser visto como una autoridad válida a la hora de negociar frente a conflictos sociales que tengan su origen en dificultades asociadas a temas productivos y de desarrollo económico local.

I.14 PIB regional y efectos del centralismo

Alejando un poco la mirada desde un aspecto focalizado en la estructura interna del presupuesto de las regiones de Aysén y Magallanes, y observando un parámetro nacional de nivel macroeconómico, podemos estudiar el PIB regionalizado en dos cortes temporales y observar la estructura del PIB según rama productiva y su localización territorial.

De este modo, podemos ver en la tabla 17 la estructura del PIB regionalizado para el año 2008 y prestar atención a la brutal concentración de la actividad productiva del país. De esta forma, queda clara la forma en que la organización industrial se distribuye a lo largo del país, fundamentalmente en función de la dotación de recursos naturales.

Así podemos ver que en la actividad pesquera se localiza mayormente desde Concepción al sur, y se extiende hasta las zonas de especialización en piscicultura como lo son los fiordos de los archipiélagos de Puerto Montt al sur austral.

Tabla 17 PIB Regionalizado al año 2008

Año 2008 Rama	Norte	RM	Centro-Sur	Sur	Austral	País
Agropecuario-Silvícola	7,9%	12,1%	59,3%	19,8%	0,9%	100%
Pesca	21,3%	0,1%	31,0%	32,9%	14,7%	100%
Minería	78,9%	1,8%	18,0%	0,0%	1,3%	100%
Industria Manufacturera	7,0%	45,4%	38,5%	7,8%	1,3%	100%
Electricidad, Gas y Agua	17,1%	23,5%	52,8%	6,5%	0,1%	100%
Construcción	23,8%	39,7%	28,2%	6,6%	1,8%	100%
Servicios Financieros y Empresariales	3,0%	84,9%	8,9%	2,9%	0,3%	100%
Transporte y Comunicaciones	15,2%	42,2%	32,6%	8,7%	1,3%	100%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	12,0%	64,9%	15,8%	6,1%	1,2%	100%
Servicios Personales	10,4%	55,0%	24,6%	8,9%	1,2%	100%
Servicios de vivienda	10,3%	55,6%	25,5%	7,0%	1,6%	100%
Administración Pública	13,4%	40,5%	29,7%	11,0%	5,4%	100%
Total Regionalizado	21,0%	47,1%	24,5%	6,1%	1,3%	100%

Fuente: Frigolett, H. 2013, Cuadro 1, p. 3.

Se aprecia también como el desarrollo agrícola y frutícola se concentra en la zona centro-sur. Es justamente en esta misma zona en donde se desarrollan una serie de importantes plataformas de plantaciones forestales. Así, la industrialización de la producción agropecuaria primaria igualmente se ha radicado en esta latitud. La riqueza de las cuencas hídricas también ha marcado la concentración en la zona del potencial energético con predominio de plantas de tecnología hidráulica y térmica.

En cuanto a la producción minera, su extractiva se localiza mayoritariamente en la zona norte, con un importante efecto de arrastre sobre la construcción, la energía y transporte y comunicaciones, actividades económicas de vital soporte para el desarrollo productivo de las faenas extractivas.

Lo que se aprecia en la zona austral, comprendida por las regiones de Aysén y Magallanes, es una importancia en el PIB vinculado a la rama pesca, donde tal como se observa en la tabla 18, ha crecido en importancia dentro del PIB nacional. Esta actividad económica, como se observó anteriormente en la revisión de las estrategias regionales de desarrollo de ambas regiones, es un punto relevante en las estrategias de desarrollo regional, las cuales, según lo revisado anteriormente se enmarcarían dentro de las teorías de la competitividad como estrategia de desarrollo regional.

Tabla 18 PIB Regionalizado al año 2011

Año 2011 Rama	Norte	RM	Centro-Sur	Sur	Austral	País
Agropecuario-Silvícola	7,5%	12,0%	59,1%	20,7%	0,7%	100%
Pesca	15,1%	0,2%	23,0%	43,9%	17,8%	100%
Minería	77,7%	1,9%	18,9%	0,0%	1,5%	100%
Industria Manufacturera	7,3%	48,2%	36,9%	6,5%	1,1%	100%
Electricidad, Gas y Agua	16,2%	23,6%	54,3%	5,7%	0,1%	100%
Construcción	29,6%	29,1%	31,7%	7,4%	2,2%	100%
Servicios Financieros y Empresariales	2,9%	84,5%	9,2%	3,0%	0,3%	100%
Transporte y Comunicaciones	14,6%	45,2%	30,5%	8,5%	1,2%	100%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	11,9%	65,5%	15,8%	5,7%	1,1%	100%
Servicios Personales	10,4%	54,6%	24,9%	8,9%	1,2%	100%
Servicios de vivienda	10,6%	56,6%	23,9%	7,3%	1,6%	100%
Administración Pública	13,6%	40,1%	29,9%	11,0%	5,3%	100%
Total Regionalizado	19,7%	48,4%	24,5%	6,1%	1,3%	100%

Fuente: Frigolett, H. 2013, Cuadro 1, p. 4.

Es relevante observar la insignificante participación que tiene la zona austral en las actividades productivas de la nación, en donde el índice del 1,3% de representatividad de las regiones de Aysén y Magallanes, dentro de la composición del PIB nacional, de muestra el rezago económico de la Patagonia chilena, y a su vez, del tremendo potencial productivo por alcanzar.

VI. ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNO REGIONAL Y LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS AUTORIDADES LOCALES

I.15 Análisis de la composición política de los gobiernos regionales

El país vive una crisis de legitimidad política, en donde uno de los síntomas de esa crisis es la desconexión de la ciudadanía con sus autoridades. El desprestigio de la clase política ha producido una antipatía por los procesos democráticos de elección de autoridades, y ha marcado un claro alejamiento de la participación ciudadana en la política. A nivel regional, esta falta de legitimidad de las autoridades se ve acentuado por el hecho de que sus principales autoridades regionales son autoridades designadas por el presidente de la república, por ende, obedecen a las directrices del nivel central, sin embargo, son los que dirigirán los lineamientos del proceso de desarrollo de la región que se seguirá en su mandato.

Esta doble lealtad, por un lado al presidente de la república y por otro a la ciudadanía de la región, llega a ser contraproducente para el desarrollo de las regiones, ya que al ejecutar las políticas nacionales emanadas desde el nivel central, se deja en un segundo plano las políticas de desarrollo regional (OCDE 2009) y si a esto sumamos el escaso poder negociador que tiene estas autoridades designadas, la situación se vuelve compleja para la gobernabilidad regional.

La región de Aysén y de Magallanes cuenta con una representatividad política-parlamentaria de dos senadores pertenecientes a la circunscripción senatorial y dos diputados. Ambas regiones cuentan con una división político-administrativa representada por cuatro provincias, cuyas capitales provinciales constituyen los centros poblados más importantes de la región, con predominancia de las capitales regionales. Estas capitales provinciales son dirigidas por sus respectivos alcaldes, electos democráticamente, mientras que las provincias son dirigidas por los gobernadores provinciales, autoridad designada a nivel central, encargada del orden público de la provincia e intermediario entre el gobierno regional y los municipios a la hora de presentar proyectos municipales al fondo nacional de desarrollo regional (FNDR).

El Gobierno Regional está compuesto por el consejo regional, el cual hasta el año 2012 fueron elegidos de forma indirecta, a través de una elección de los concejales municipales y que a partir de las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias, serán elegidos por primera vez de forma directa. Este Gobierno Regional está presidido por la figura del Intendente, la cual es designada por el Presidente de la Republica y entre sus funciones, está la de establecer, dirigir y coordinar las políticas de desarrollo regional y productivo que lleven a la región a un nivel de desarrollo alineado con el resto del país, respondiendo a las necesidades directas de la ciudadanía regional.

I.15.1 Evolución designación de Intendentes en la región de Aysén y Magallanes 1990-2012

Tabla 19 Atribuciones del Intendente¹⁹

a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior.
b) Velar por que en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes.
c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
d) Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella.
e) Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder judicial.
f) Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia.
g) Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella.
h) Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes.
i) Representar extrajudicialmente al Estado en la región para la realización de los actos y la celebración de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia.
j) Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región.
k) Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales.
l) Proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales. En la misma forma, podrá proponer al ministro respectivo o jefe superior del servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región. Asimismo, el ministro del ramo o el jefe superior del servicio correspondiente informará al intendente antes de proponer al Presidente de la República la remoción de dichos funcionarios.
m) Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región.
n) Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos.
ñ) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.
o) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

¹⁹ Artículo 2°, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993.

p) Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región, ejerciendo al efecto las facultades que señalan los artículos 546, 548, 561 y 562 del Código Civil. El intendente podrá delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.

Como se observa en la tabla 19, en la región de Aysén, en los últimos 22 años se han designado 12 intendentes, de estos, el promedio de duración en su designación en los gobiernos de la concertación de partidos por la democracia fue de 1 año 8 meses. Si a esto se le suma la designación de intendente del gobierno de la alianza por Chile, el promedio general de duración de intendentes a la cabeza de la región de Aysén en los últimos 22 años, se mantienen en 1 año 8 meses.

En cuanto a su composición política, se aprecia una fuerte presencia de intendentes vinculados al partido radical social demócrata (PRSD), particularmente en los primeros 12 años de la concertación. Los periodos de mayor duración de un Intendente, fue el periodos 1994-2000, periodo en el cual fueron designados dos Intendentes, teniendo un promedio de tres años y seis meses de gestión.

Tabla 20 Evolución designación de intendentes en la región de Aysén 1990-2012

Año	Nombre	Partido Político	Presidente
1990-1992	Hernán Valencia Gutiérrez	(PRSD)	Patricio Aylwin (1990-1994)
1992-1994	Héctor Morales	(PRSD)	
1994-1997	Silvia Moreno González	(PRSD)	Eduardo Frei (1994-2000)
1997-2000	Carlos Sackel	(DC)	
2001-2002	Silvia Moreno González	(PRSD)	
2002	Nelda Rivera Barrientos	(PS)	
2003	Luis Cortes	(PPD)	Ricardo Lagos (2000-2006)
2004-2005	Iván Gutiérrez Loyola	(DC)	
2006	Viviana Betancourt	(PS)	Michelle Bachelet (2006-2010)
2007	Silvia Moreno González	(PRSD)	
2008-2009	Selim Carrasco Lobos	(IND)	
2010-2012	Pilar Cuevas Mardones	(IND)	Sebastián Piñera (2010-2014)

Fuente: Elaboración propia, en base a documentos de prensa, documentos oficiales de gobiernos y cuentas públicas regionales.

En cuanto a la designación de intendentes de la región de Magallanes, la región presenta en estos 22 años, 10 intendentes, entregando un promedio de duración de los intendentes en su cargo de 2 años 2 meses. En cuanto a los intendentes designados en los gobiernos de la concertación, tiene un promedio de 2 años 8 meses.

Llama la atención la duración de los periodos de los intendentes de los primeros gobiernos de la concertación, los estuvieron en su cargo como intendente, durante todo el gobierno del presidente que los designo, algo que en los últimos 12 años no se ha vuelto a presentar en la región.

Como síntoma de esta falta de continuidad de los intendentes regionales, podemos observar que durante el gobierno del presidente Piñera, por el gobierno regional de Magallanes han pasado 3 intendentes, con un promedio de 8 meses de duración.

Tabla 21 Evolución designación de intendentes en la región de Magallanes 1990-2012

Año	Nombre	Partido Político	Presidente
1990-1994	Roque Tomás Scarpa	(DC)	Patricio Aylwin (1990-1994)
1994-2000	Ricardo Salles	(IND)	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)
2000-2001	Nelda Panicucci Bianchi	(PS)	Ricardo Lagos (2000-2006)
2001-2003	Raúl Hein Bozic	(PS)	
2003-2005	Jaime Jelincic	(PRSD)	
2006-2008	Eugenia Mancilla	(DC)	Michelle Bachelet (2006-2010)
2008-2010	Mario Maturana	(DC)	
2010-2011	Liliana Kusanovic Marusic	(IND pro UDI)	Sebastián Piñera (2010-2014)
2011-2012	Arturo Storaker Molina	(UDI)	
2012-	Mauricio Peña y Lillo Correa	(UDI)	

Fuente: Elaboración propia, en base a documentos de prensa, documentos oficiales de gobiernos y cuentas públicas regionales.

Ahora bien, ¿cómo impacta esta falta de continuidad de los Intendentes en las políticas de desarrollo regional? El intendente, como máxima autoridad regional, presidente del gobierno regional, debe administrar y coordinar una estrategia de desarrollo conjunta para la región, no obstante, sin la adecuada coordinación interna del gobierno regional y el cumulo de autoridades regionales de los organismos desconcentrados, sin el apoyo y legitimidad ciudadana a las estrategias de desarrollo regional y sin la conexión con las asociaciones productivas del sector privado, estas estrategias solo

terminaran adornando estantes, mientras el desarrollo regional sigue esperando y los problemas locales se seguirán acumulando.

En la tabla 18, en el inciso m) del artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1993, se visualiza la atribución del Intendente de *hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región*, lo que por una parte demuestra la función canalizadora de necesidades y demandas que tiene el Intendente, pero a su vez, demuestra el espíritu centralista de la función de negociación y resolución de conflictos del Intendente, toda vez que esta acción de hacer presente las necesidades de la región, lleva a su vez la espera de la orientación o resolución de las necesidades notificadas, restándole poder resolutivo a la cabeza del gobierno regional.

I.15.2 Los gobernadores y las provincias

Tabla 22 Atribuciones del Gobernador ²⁰	
a)	Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes
b)	Aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería
c)	Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas a Carabineros de Chile
d)	Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley
e)	Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe
f)	Velar por el buen uso de la Bandera Nacional establecido en la ley sobre uso o izamiento de la Bandera Nacional y en su reglamento, y permitir el uso de pabellones extranjeros en los casos que autorice la ley
g)	Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes
h)	Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda
i)	Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas

²⁰ Artículo 4°, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993.

j) Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen.

Fuente: Elaboración propia.

Seguramente una de las figuras políticas con menor relevancia relativa en la toma de decisiones a nivel nacional. Sus funciones, al ser netamente de supervigilancia de las leyes y el orden público, lo transforman en una figura cuyo papel político es poco relevante, sin embargo, cumplen un papel relevante en la conformación de la propuesta de programas financiables por el FNDR, donde los Gobernadores canalizan los proyectos de las comunas pertenecientes a la provincia a la que pertenecen, los cuales serán aprobados posteriormente por el gobierno regional.

I.15.3 Los Consejeros Regionales y su papel en el gobierno regional

Parte Clave de los gobiernos regionales, los consejeros regionales tienen, dentro de sus atribuciones vinculadas con el desarrollo regional, la responsabilidad de aprobar los presupuestos regionales, aprobar los planes de desarrollo regional y la distribución de los recursos del FNDR.

Tabla 23 Atribuciones de los CORE²¹

a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo
b) Aprobar los reglamentos regionales
c) Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente
e) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República
f) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre
g) Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto. Si después de transcurrido el plazo de veinte días hábiles a que se refiere el artículo 24 letra q), no se obtiene respuesta satisfactoria, el consejo en su conjunto o cada consejero podrá recurrir al procedimiento establecido en el artículo 14 de la Ley N° 18.575 para que el juez ordene la entrega de la información. Ésta sólo podrá

²¹ Artículo 36°, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993.

denegarse si concurre alguna de las causales especificadas en el artículo 13 de la misma Ley
h) Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones
i) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado
j) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende

Fuente: Elaboración propia.

Con 17 consejeros regionales por la región de Aysén y 18 por la región de Magallanes, los gobiernos regionales de la Patagonia chilena tienen una tarea fundamental en el desarrollo de las regiones, la cual se verá potenciada con la Ley N° 20.678, que modifica la ley N° 19.175, en donde se determina la elección popular de los consejeros regionales. Hasta junio del 2013, fecha de la promulgación de esta ley, los consejeros regionales eran elegidos de forma indirecta, por una votación de los consejeros comunales.

A partir de las elecciones presidenciales y parlamentarias de Noviembre del año 2013, los consejeros regionales serán electos por votación popular, lo que claramente es un avance hacia una mayor descentralización política de las regiones, entregándole un mayor empoderamiento a la ciudadanía a la hora de elegir directamente al consejo que velará por el mayor desarrollo de las regiones.

No obstante lo anterior, es evidente que faltan elementos por zanjar, los cuales dicen relación con una mayor claridad en las funciones específicas del consejo regional, las cuales no están mayormente desarrolladas debido a una ausencia de ley orgánica constitucional en este apartado.

Temas como mayor autonomía y poder de decisiones dentro del consejo, hasta temas relacionados con la dieta que se recibirán, son temas que aún no están resueltos por el gobierno, sin embargo, el que estos representantes de la ciudadanía sean electos de forma directa en un avance en la dirección correcta.

Esta elección directa de consejeros regionales, ha generado grandes expectativas en cuanto a la impronta que se le dé al desarrollo de las regiones, en donde estas autoridades tendrán una mayor legitimidad política con la ciudadanía, lo cual facilitará el control de sus funciones y podría generar una mayor coherencia de las políticas de desarrollo regional endógenas, con las necesidades ciudadanas, lo que apunta a construir un mejor escenario de gobernanza regional para el perfeccionamiento de políticas de desarrollo regional.

I.15.4 Los SEREMI, las autoridades del Chile Desconcentrado

Si bien los secretarías regionales ministeriales no forman parte directa de los gobiernos regionales, juegan un papel de gran relevancia en cuanto a la implementación y fortalecimiento de políticas de desarrollo regional.

Tabla 24 Atribuciones de los SEREMI ²²	
a)	Elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin respecto de los órganos que integren el respectivo sector
b)	Estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales
c)	Preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo
d)	Informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector
e)	Llevar a cabo las tareas que sean propias de su respectivo ministerio, de acuerdo con las instrucciones del ministro del ramo
f)	Realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado que integren su respectivo sector;
g)	Cumplir las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos
h)	Ejercer las atribuciones que se les deleguen por los ministros respectivos.

Fuente: Elaboración propia.

Los SEREMI administraron en el año 2011, el 77,2% del total de la inversión regional en el país, lo que claramente habla de la importancia de su gestión en el desarrollo e implementación de proyectos vinculados a planes de desarrollo regional. Los recursos administrados por las SEREMI, corresponden a los ingresos denominados Ingresos de Decisión Sectorial (IDS) y son los ministerios sectoriales los que de forma atomizada, generan y ejecutan los proyectos de inversión destinados a seguir sus compromisos y planes de inversión ministeriales, perdiendo oportunidades valiosas de trabajos y esfuerzos focalizados en desarrollar planes transversales e inclusivos, que se potencien y permitan generar poderosos motores de desarrollo regional.

²² Artículo 64°, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993.

I.16 La gobernabilidad regional como plataforma de desarrollo

La falta de continuidad y representatividad con la región de los intendentes representa un bache que debe solucionarse si se quiere regiones activas en su desarrollo. Como ya se observó, la continuidad de estas autoridades es escasa y esto atenta contra la correcta coordinación de instancias de negociación y de análisis de las problemáticas territoriales, ya que por un lado, al ser removido esta autoridad (situación habitual según se desprende de las tablas 19 y 20) existe un alto riesgo que se suspenda la inversión plurianual, se invalide lo previamente acordado o se cancelen complejos procesos de coordinación y planificación altamente avanzados. Todo esto resulta en que la continuidad y perspectiva de mediano plazo necesaria en el desarrollo regional se diluya (Salas y Budde, 2008).

Si a lo anterior, agregamos las problemáticas que se presentan desde el punto de vista fiscal, el panorama para el desarrollo regional se torna poco promisorio. Como se vio en el capítulo V, la inversión regional presenta una fuerte orientación hacia la inversión sectorial, lo que no contribuye a generar un ambiente propicio para un desarrollo coherente y alineado con las necesidades y visión de desarrollo de la ciudadanía y de las agrupaciones del sector privado. Esto debido a que los proyectos financiados por la inversión sectorial, responde a una lógica de proyectos independientes, sin conexión entre sí, dirigido principalmente a resolver déficit de infraestructura, lo que en regiones como las analizadas, responde a un problema real debido a la geografía de las regiones, pero que podría resolverse de una forma más sistémica y directa, a través de una serie de proyectos coordinados entre sí, dirigidos por el gobierno regional, y estrechamente vinculados con la cartera de proyectos derivada de la estrategia regional de desarrollo.

Esto no sucede y el sistema nacional de inversiones (SNI) no contribuye a mejorar este escenario, toda vez que el SNI se centra en proyectos individuales y por su diseño, el sistema no cuenta con dispositivos para evaluar integralmente proyectos interconectados en el contexto de una planificación o estrategia de desarrollo (Salas, Budde, 2008).

De esta forma, los proyectos interconectados, que tienen sentido en un contexto a largo plazo y amplio, como lo es el caso de las estrategias regionales de desarrollo, están sujetas al riesgo de ser calificadas como inviables, mientras que la implementación de las estrategias regionales de desarrollo requieren la ejecución de estos proyectos, lo que termina impactando negativamente la estrategia de desarrollo, la cual se ve debilitada, por lo que los proyectos que son financiados por la inversión sectorial termina siendo una intervención de acupuntura territorial.

Por otro lado, la falta de autonomía fiscal de los gobiernos regionales es evidente. Como ya se revisó en el capítulo V, en promedio 7 de cada 10 pesos invertidos en las regiones de Aysén y Magallanes fueron decididos desde el nivel central, dejando un margen escaso margen de acción fiscal a los gobiernos regionales, dedicándose básicamente a distribuir los recursos del FNDR dentro de los municipios de la región. Sin los recursos necesarios, la figura del Intendente se ve disminuida y como ha sucedido en los conflictos revisados, se transforma en un mero intermediario entre las organizaciones ciudadanas y productivas en movilización y las autoridades nacionales. El intendente no representa un interlocutor válido para resolver los conflictos territoriales y que entre los elementos institucionales que debilitan a esta autoridad regional, está la falta de recursos que puede administrar o dirigir para solucionar alguna problemática. El intendente al no contar con recursos autónomos, carece también de poder de decisión,

lo que suma un elemento más para considerar a esta autoridad, como una figura política desfigurada y poco representativa.

En resumen, es en este punto donde el análisis fiscal de los gobiernos regionales y la revisión de la estabilidad institucional del gobierno regional, expuesta en una de sus variables, como lo es la continuidad de su presidente (la figura del intendente), que arroja dos resultados que grafican la escasa gobernabilidad de los gobiernos regionales. Por un lado, la exigua autonomía fiscal de los gobiernos regionales y por otro, la alta rotación de intendentes, genera una desconexión con la realidad regional, lo que se traduce en un menoscabada legitimidad política, donde en definitiva se observa una autoridad carente de poder, que no cuenta con las herramientas mínimas para entregarle gobernabilidad a las regiones y dirigir una estrategia coordinada de desarrollo.

Es aquí donde los movimientos sociales de las regiones de Aysén y Magallanes y particularmente la organización de ambos grupos, puede constituirse en una fuerza que genere gobernabilidad a las regiones y permitan avanzar hacia un desarrollo social y productivo de las regiones.

Lo anterior, está relacionado a los procesos de empoderamiento ciudadano a nivel regional y como la organización alcanzada en estas regiones, puede convertirse a través de un camino institucional, en una de las bases del gobierno regional.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboro en el año 2006 una serie de recomendaciones que estaban dirigidas justamente a encaminar un proceso de consolidación del desarrollo territorial de los países de Latinoamérica, en donde las organizaciones sociales y asociaciones productivas jugaban un papel fundamental a la hora de concretar este anhelado desarrollo.

El nivel de organización y legitimidad alcanzada por las asambleas ciudadanas que lideraron las negociaciones en los conflictos de Aysén y Magallanes son una prueba de la madures de la madures de estas organizaciones sociales y gremiales, lo que hace pensar en la posibilidad concreta de generar las instancias institucionales para establecer una gobernabilidad regional entre el gobierno regional, la sociedad civil y las asociaciones productivas.

La ilustración 2 muestra como interactuarían las autoridades de gobierno, la sociedad civil y las asociaciones productivas en un escenario de gobernabilidad territorial que le brinde legitimidad tanto a la autoridad regional como a los planes, proyectos y programas que emanen de la negociación colectiva entre estas tres entidades. Con esto se gana en coordinación y solides de las propuestas, disminuyendo el impacto del alejamiento de una autoridad en medio de negociaciones o la pérdida de fuerza en la dirección de una estrategia regional de desarrollo

Ilustración 6 Vértices del desarrollo local



Fuente: Elaboración propia.

Por más lógico que sea el incorporar en los procesos de negociación de las estrategia regionales de planificación del desarrollo regional a las organizaciones sociales y las asociaciones productivas, en la práctica, estas participación se realiza, pero de forma consultiva y no vinculante, dentro de un proceso de validación ciudadana de las propuestas. La idea de apuntar hacia una gobernabilidad regional, como elemento crucial en el desarrollo de las regiones, se sustenta por dos ideas fuerzas. Primero, las organizaciones sociales en las regiones analizadas se encuentran activas y presentes, organizadas y coordinadas con las asociaciones productivas, lo que, como se mencionó anteriormente, es un punto de partida alentador a la hora de pensar en cómo se podría articular estas organizaciones de forma estrecha y vinculante con la institucionalidad regional ya instalada, para de esta forma, poder generar una base sólida para todo tipo de planificación y negociación de los procesos de desarrollo regional.

En segundo lugar, la implementación institucional de una gobernanza regional puede ser una solución viable para profundizar y democratizar los gobiernos regionales, y a su vez, de otorgarles legitimidad sin necesariamente propender hacia la elección directa de los Intendentes, como única solución de descentralización política de las regiones. En la voluntad política de los últimos gobiernos, no ha estado presente una sensibilidad especial hacia cambiar la constitución política del país para generar las instancias de elección directa de esta autoridad regional, más allá de anuncios e intenciones de realizar dicha modificación que han sido obstaculizadas, sin llegar a concretarse.

En definitiva, la gobernanza regional, podría potenciar el desarrollo regional, situación que la actual institucionalidad regional no ha podido del todo realizar en ya 23 años de gobiernos democráticos, donde ha habido avances significativos en torno al proceso de descentralización, pero en donde existen aún una serie de obstáculos que abordar, siendo solo uno de ellos, el de la legitimidad de las autoridades regionales y donde se encuentran presentes en las regiones del país, y en especial en la región de Aysén

y Magallanes, la materia prima para que esta gobernabilidad regional comience a dar frutos, organización y compromiso con el desarrollo de las regiones.

VII. CONCLUSIÓN

Tanto la evolución de la teoría de descentralización como el proceso mismo de descentralización en Chile, surgen de una idea y fuerza común, el deseo de auto gobernarse y ejercer soberanía en los lugares donde la mano del nivel central del Estado llega de manera más débil. Un reflejo de ello fueron las intenciones de establecer un Estado federal en el país en los comienzos de su vida republicana. A pesar de que este Estado federal no duró más de dos años, marcó el comienzo de lo que sería el proceso de descentralización nacional, en medio de un Estado fuertemente centralista que no deseaba perder el poder ni el control de la nación entera, cediendo atribuciones a entes subnacionales.

Sin embargo, no es sino hasta el gobierno militar de Augusto Pinochet U. (1973-1990), cuando la descentralización en el país se consolida y se le reconoce como un componente fundamental para impulsar a la nación hacia una mejor posición económica y social. Es paradójico que precisamente un gobierno autoritario haya comenzado a entregar atribuciones y funciones a entes subnacionales, pero el concepto de territorio (entendido de forma similar por militares y economistas de la época), hizo posible la consolidación de este proceso de descentralización, que con la recuperación de la democracia ganaría un lugar importante en las agendas de los sucesivos gobiernos de la coalición de la Concertación de Partidos por la Democracia como elemento fundamental de la modernización del estado y de la profundización de la democracia.

No obstante, aún hay camino por recorrer en el proceso de descentralización.

Las regiones de Aysén y Magallanes, tienen una serie de características en común, ambas presenta un alto índice de aislamiento estructural, asociado a un bajo nivel de accesibilidad, escasa población y dispersión de ésta, además de una escasa cobertura de los servicios públicos y privados; lo que conlleva una desventaja y desigualdad respecto del desarrollo de las demás regiones del país.

Sin embargo y a la luz del análisis de la estrategia regional de desarrollo, las regiones de la Patagonia chilena tienen diferentes estrategias de desarrollo, donde por un lado, la región de Aysén busca desplegar una especialización productiva vinculada al turismo, poniendo al aislamiento territorial como un valor para ese mercado, la región de Magallanes, busca diversificar su matriz productiva.

Esta diferenciación también se aprecia entre regiones también se aprecia en la forma de poblamiento territorial. Si bien ambas regiones comparten de algún modo los procesos de colonización de sus territorios, ambas regiones discrepan en la forma en que estos colonos ocuparon estos territorios, observándose claramente como en la región de Aysén se presentan asentamientos con mayor dispersión en el territorio, mientras que en la región de Magallanes, se observa una concentración demográfica en la capital regional, Punta Arenas. Esta diferenciación claramente impactara en las estrategias de desarrollo que se emplearan, tanto a nivel local como a nivel nacional.

En lo referente a la estructura presupuestaria de los gobiernos regionales, en particular a lo que se refiere a las regiones de la Patagonia Chilena, se aprecia una fuerte dependencia al nivel central, donde la estructura presupuestaria de los GORE solo administra un porcentaje cercano al 20% del total de la inversión regionalizada. La gran relevancia de la inversión de decisión sectorial (IDS), la cual en los presupuestos de las regiones de Aysén y Magallanes, representa sobre el 74%, refleja la escasa capacidad de decisión de las autoridades locales sobre la inversión realizada en estas regiones. Es preocupante

observar cómo se plantean estrategias regionales de desarrollo regional con escasos recursos administrados directamente desde las regiones. Lo que nos encontramos es que existen dos niveles de planificación regional en las regiones del país y en particular en las regiones estudiadas. Primero, una planificación que responde a una lógica sectorial de inversión, la cual entiende el aislamiento territorial como el déficit de servicios públicos y de conectividad y se dedica, de forma desconectada y atomizada, a reducir estas brechas, invirtiendo fuertemente en infraestructura y equipamiento. Esta inversión representa cerca de dos tercios de todos los recursos que se invierten en las regiones, y a todas luces, podría transformarse en un motor importante de desarrollo, si estuviese alineado completamente a la visión de desarrollo de las regiones.

El segundo nivel de planificación territorial observada, es la que dice relación con la que se desarrolla desde el GORE, en donde se administran prácticamente solo los recursos provenientes del fondo nacional de desarrollo regional (FNDR), que si bien ha ido creciendo en montos de forma sostenida en los últimos años, está lejos de compararse a la inversión de decisión sectorial. Los recursos disponibles por el GORE para implementar su estrategia de desarrollo son una limitante para lograr el encaminamiento definitivo hacia un menos desequilibrio territorial, pero aquí es donde se pueden analizar otras variables que de alguna forma obstaculizan el cumplimiento a cabalidad de las estrategias regionales, tiene que ver con la arista política de la planificación y desarrollo regional.

Hemos analizado el gobierno regional y las autoridades que tienen incidencia en el desarrollo regional, y podemos concluir que la participación ciudadana es, hasta antes de la elección del 17 de noviembre del 2013, nula y la representatividad de estas autoridades es cuestionable.

De las cuatro autoridades que tienen incidencia en el desarrollo regional, de acuerdo a la Ley 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, solo los consejeros regionales desde junio del año 2013, elegibles de forma directa, tanto el Intendente, los Gobernadores y los SEREMIS, son designados por el Presidente de la República. Esto ya genera una distorsión a la hora de representar las demandas y necesidades de una región, cuando no se les debe rendir directamente cuenta pública de sus acciones a los habitantes de la región, sino que debe responder al Presidente.

Si a lo anterior, agregamos que la figura del presidente del gobierno regional, el Intendente, ha mostrado en los últimos 20 años una alta rotación de su cargo, situación que queda graficada en las regionales de Aysén y Magallanes, donde la duración del Intendente en su cargo fue de un año y ocho meses, afectando procesos de negociación y acuerdos transversales para el desarrollo del territorio administrado. Podemos observar además, que la Ley 19.175 entrega escasas herramientas de gestión del territorio, dejando en manos del nivel central muchas de las decisiones de desarrollo de las regiones.

En el país, la descentralización se ha constituido básicamente como la capacidad de realizar una gestión eficaz del proceso de la inversión pública descentralizada. La eficiencia fiscal ha sido el foco de la gestión descentralizada del país, y eso se aprecia la estructura presupuestaria de los gobiernos regionales. Lo que se puede concluir en cuanto al modelo de gestión de los gobiernos regionales, es que no se pensó como entidades al mando de las regiones, sino que más bien se lo entendió como una entidad colaboradora del Gobierno central que operaba a través de las líneas sectoriales desconcentradas que ponían en marcha los ministerios. Queda en evidencia que las diferencias regionales, territoriales, económicas, culturales o variables como el aislamiento, poco tienen que aportar a un diseño concebido desde el centro hacia los territorios. Los gobiernos regionales, son en definitiva, entidades que replican

la estructura orgánica del gobierno central, por ende, no se puede esperar, que así como están constituidos, puedan dirigir el proceso de desarrollo regional para que territorios como el de Aysén y Magallanes puedan lograr un estándar de desarrollo equitativo y similar al del resto del territorio nacional.

En este diagnóstico, algunos autores van más allá. En lo funcional, Serrano (2013) apunta a que en los últimos 12 años, no se han traspasado al nivel regional ninguna competencia funcional. Esto es, reconocer que por una parte, el GORE se encarga de realizar un levantamiento de las propuestas de desarrollo, las cuales apuntan fundamentalmente al área de fomento productivo y medio ambiente, estas materias continúan a cargo de la línea sectorial. Serrano (2013) destaca que la principal atribución del gobierno regional es la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuya gestión supone un validado procedimiento técnico de levantamiento de necesidades, formulación de proyectos, evaluación técnica de estos y decisión política de ejecutar la cartera de proyectos. Sin embargo, esta decisión corresponde al consejo regional, entidad compuesta por los consejeros, que fueron, hasta junio del 2013, designados en sus cargos por el conjunto de los concejales comunales. No hay, por ende, elección directa de autoridades regionales, lo que constituye la mayor debilidad de todo el proceso de desarrollo regional.

Es aquí en donde se hace evidente, el fortalecimiento de la gobernanza regional, como base para la perpetuación y ejecución efectiva de las estrategias regionales de desarrollo. Si entendemos que uno de los fundamentos de los procesos descentralizadores apunta a la idea de profundización democrática, participación ciudadana y mayor cercanía a los ciudadanos desde el Estado, entonces debemos comprender que se debe generar la instancia que permita a la ciudadanía organizada el proponer y establecer seguimiento a las propuestas de desarrollo de sus territorios, asegurando que la planificación y coordinación de estos procesos se extienda en el tiempo, dada la escasa duración del presidente del GORE en su cargo. Se debe así, empoderar a los gobiernos regionales, permitiendo de esta forma, que puedan influir con mayor fuerza en los proyectos de inversión y en las estrategias de desarrollo.

La elección directa de los consejeros regionales en un paso, pero debe realizarse un profundo cambio en los GORE, hacia una profundización de la representatividad ciudadana, ya que se ha comenzado a levantar una demanda regional que pone en evidencia que el modelo de desarrollo genera impactos desiguales a lo largo del país, algunos de ellos claramente negativos.

Por último, existe un desafío no menor en lo que a planificación y ordenamiento territorial se refiere. Regiones como la de Aysén y Magallanes, requieren instrumentos que les permitan generar estrategias de desarrollo económico, social y cultural, vinculados estrechamente con una mirada territorial y sustentable. No se puede hipotecar las reservas y recursos naturales de zonas como el de la Patagonia chilena, en el nombre del desarrollo y el progreso. Se debe contar con recursos técnicos, humanos y financiero para poder entregar alternativas de desarrollo que sean efectivas y sustentables en el tiempo, y es desde escenario, en el que se puede avanzar enormemente, ya que en las regiones, se encuentra el futuro del país.

VIII. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Aghón, G. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. CEPAL. Santiago, Chile.
- Arenas, F.; Hidalgo, R.; Orellana, A. y Aliaga, G. (2007). Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político administrativas regionales en Chile. En *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Arenas, Salazar y Núñez editores, (2013). El aislamiento geográfico: ¿Problema u oportunidad? Experiencia, interpretaciones y Políticas Públicas. Serie Geolibros N°5. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Boisier, S. (1976). *Diseño de planes regionales métodos y técnicas de planificación regional*. Centro de perfeccionamiento. Madrid, España: colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Madrid España: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá de Henares
- Brigand, Peuzliat, Arenas, Núñez, Salazar y Escobar (2013) Multiplicidad de miradas y valorización del aislamiento geográfico en la región de Aysén, en *El aislamiento geográfico: ¿Problema u oportunidad? Experiencia, interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°5. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- DIPRES (2007). *Cálculo de ingresos generales de la Nación, Ley de presupuesto para el año 2008*. Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile.
- Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena (2009). Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de Magallanes y la Antártica chilena 2012-2030. Chile.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie gestión pública instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social – ILPES. Santiago de Chile.
- Centro latinoamericano para el desarrollo local (2007). *Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes*. [Documento de trabajo]. Santiago, Chile.
- ILPES (1976). *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, México.
- ILPES (2001). *Descentralización en América Latinoamérica: Teoría y práctica*. Serie gestión pública. Santiago, Chile.
- ILPES-CEPAL/Gobierno regional de Aysén (2009), Estrategia regional de desarrollo Aysén al 2030.
- Levinthal D. (1988) “A survey of agency models of organization”. *Journal of Economic Behavior & Organization*. Amsterdam, March.

- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1993, Santiago de Chile.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, XXXIV (102), pp. 39-60
- MIDEPLAN (2002). *Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1990-1999*. Santiago, Chile: División de Planificación Regional.
- MIDEPLAN (2008). *Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1997-2007*. Santiago, Chile: División de Planificación Regional.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 2001-2011*. Santiago, Chile: División de Planificación Regional.
- Moncayo, E (2003) Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, primer semestre, 2003.
- Montecinos, E. (2013). “De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo”. Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP, Santiago, Chile.
- Müller, B. (2004). *Gobernabilidad metropolitana y cooperación público-privada: Perspectivas para un desarrollo estratégico integrado de Santiago*. Conferencia/Taller Gobierno Regional y Territorio Metropolitano, Región Activa, Santiago 14 de Octubre 2004.
- Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista Eure*, 12, (34-35), pp. 135-143.
- Palma, E.; Rufián, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES. Santiago, Chile.
- OCDE (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. OCDE, París.
- Oates (1990) "Fiscal federalism: an overview" in Prud'homme, Rémy (Ed.), *Public finance with several levels of government*. Foundation Journal Public Finance (La Haya).
- Ostrom, Tiebout y Warren (1961) *La reinención del gobierno - La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós (Barcelona), 1994.
- Ojeda, R. (2006). *Los procesos de descentralización y la gestión pública local*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. Documento Libre.
- Orellana, A.; Bannen, P.; Fuentes, L.; Gilabert, H.; Pape, K. (2013). Huellas del proceso de metropolización en Chile. *Revista INVI*, 28 (77), Santiago, Chile.

- Raczynski, D.; Serrano, S. (2001). *Descentralización, Nudos Críticos*. CIEPLAN. Santiago, Chile.
- Rezk, E. (1997). *Aspectos Macroeconómicos vinculados con el federalismo y la descentralización*. Asociación Argentina de Economía Política, XXXII Reunión Anual.
- Riffo, L. (1999). *Crecimiento y disparidades regionales en Chile: una visión de largo plazo*. Estadística y Economía, INE. Santiago, Chile.
- Rufián, D. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, Chile.
- Salas, E.; Budde, F. (2008). *Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral*. Programa de Descentralización y Desarrollo Regional –REGIÓN ACTIVA, MIDEPLAN-GTZ. Santiago, Chile.
- Serrano, C (2013) “Descentralización del Estado en Perú y Chile: causa común, diferente trayectoria”. En Revista Argumentos, año 7, n° 2. Mayo. Disponible en http://revistargumentos.org.pe/descentralizacion_peru_chile.html ISSN 2076-7722
- SUBDERE (2000). *Bases para una Política de Descentralización*. Santiago, Chile.
- SUBDERE (2001). *El Chile Descentralizado Que Queremos. Un proyecto de todos*. Santiago, Chile.
- SUBDERE (2003). *Medición y evaluación del proceso de descentralización. Informe final*. Santiago, Chile.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial Investigaciones Regionales, núm. 11, Asociación Española de Ciencia Regional, España.
- Von Baer, H.; Toloza, I.; Torralbo, F. (2013). *Chile descentralizado...desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de estado (2014-2030) y un nuevo programa de gobierno (2014-2018) en descentralización y desarrollo territorial*. Temuco, Chile.

IX. ANEXOS.

Tabla 1 Evolución población de Aysén 1960-2002.

Centro Poblado	Provincia	1960	1970	1982	1992	2002
(i) Coyhaique	Coyhaique	8.762 (C)	16.069 (C)	29.163 (C)	36.376 (C)	44.850 (C)
(c) Pto. Aysén A	Aysén	5.488 (C)	7.140 (C)	9176 (C)	12.473 (C)	16.936 (C)
(i) Chile Chico	Gral. Carrera	1.926 (P)	2.025 (P)	2.203 (P)	2.263 (P)	3.042 (P)
(i) Cochrane	Cap. Prat	300 (A)	670 (A)	1.443 (P)	2.095 (P)	2.217 (P)
(c) P. Chacabuco	Aysén		657 (A)	676 (A)	1.175 (P)	1.243 (P)
(c) Pto. Cisnes	Aysén	369 (A)	768 (A)	1.112 (P)	1.784 (P)	2.507 (P)
(c) V. Maniguales	Aysén			794 (A)	1.339 (P)	1.401 (P)
(i) Balmaceda	Coyhaique	735 (A)	1.029(P)	728 (A)	502 (A)	456 (A)
(c) Cal. Andrade	Aysén		846(A)	283 (A)	358 (A)	355 (A)
(c) La Junta	Aysén			438 (A)	736 (A)	941 (A)
(i) Lago Verde	Coyhaique			267 (A)	314 (A)	333 (A)
(c) Melinka	Aysén			930 (A)	1.109 (A)	1.411 (P)
(c) Pto. Aguirre	Aysén	1.211 (P)	884 (A)	544 (A)	793 (A)	766 (A)
(i) Pto. Guadual	Gral. Carrera	224 (A)	389 (A)	550 (A)	494 (A)	476 (A)
(i) P. Ing. Ibáñez	Gral. Carrera	750 (A)	686 (A)	797 (A)	828 (A)	757 (A)
(i) Pto. Murta Gral.	Gral. Carrera				356 (A)	315 (A)
(c) P. Puyuhuapi	Aysén			375 (A)	537 (A)	535 (A)
(i) Valle Simpson	Coyhaique				400 (A)	347 (A)
(i) Río Tranquilo	Gral. Carrera				199 (A)	303 (A)
(i) Villa O'Higgins	Cap. Prat				162 (A)	314 (A)
(c) Tortel Cap.	Cap. Prat					320 (A)
(i) Cerro Castillo						315 (A)

Fuente: Estrategia regional de desarrollo Aysén al 2030, en base a información del INE: (C) Ciudad;(P) Pueblo; (A) Aldea; (c) Costa; (i) Interior.

Total Inversión Regionalizada.

El análisis se realizó utilizando como base de datos, la información elaborada por el Ministerio de Planificación, a través de su División de Planificación Regional, en base a la “Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011.

Cifras expresadas en miles de pesos, en moneda de Dic. Año 2011.

REGIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDR	63.399.408	89.369.596	114.176.655	208.697.484	255.921.086	274.292.080	352.858.702	355.392.526	447.098.901	461.575.729	488.827.627
DIRECTA	63.399.408	89.369.596	98.770.043	126.606.470	147.890.579	131.986.580	178.319.661	172.088.673	225.320.717	228.821.578	195.478.528
INDIRECTA	0	0	15.406.612	82.091.014	108.030.507	121.530.051	152.851.712	183.303.853	221.778.184	232.754.150	293.253.693
IDS	459.542.699	584.844.046	723.288.328	822.458.244	964.292.079	1.095.436.564	1.284.122.505	1.268.080.061	1.329.959.558	1.123.553.591	1.017.524.526
INVERSIÓN TOTAL	522.942.107	674.213.642	837.464.982	1.031.155.728	1.220.213.165	1.348.953.194	1.615.293.878	1.623.472.587	1.777.058.459	1.585.129.320	1.506.256.746

REGIÓN	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IDR	659.981.813	654.888.746	592.109.045	557.973.895	529.434.802	552.661.399	583.872.034	693.839.631	919.480.518	764.770.019	845.634.747
DIRECTA	268.002.997	289.349.579	305.119.639	381.242.370	376.737.406	404.755.762	437.828.510	525.517.114	613.194.754	571.353.220	712.139.829
INDIRECTA	391.978.816	365.539.167	286.989.406	176.731.526	152.697.396	147.905.637	146.043.524	168.322.517	306.285.764	193.416.799	133.494.918
IDS	1.348.366.089	1.488.413.864	1.630.446.858	1.811.225.615	2.090.999.697	1.954.792.689	2.071.572.935	2.434.112.504	3.034.945.671	2.778.289.261	2.856.207.928
INVERSIÓN TOTAL	2.008.347.902	2.143.302.610	2.222.555.903	2.369.199.510	2.620.434.498	2.507.454.088	2.655.444.969	3.127.952.135	3.954.426.189	3.543.059.280	3.701.842.675

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social

Índice de grado de autonomía Total Inversión Regionalizada y porcentaje de representación de los recursos de administración directa sobre el total de la inversión regionalizada a nivel nacional.

El índice de grado de autonomía (IGA) se calcula observando el porcentaje que representan los recursos de administración directa sobre la inversión de decisión regional (IDS) y se expresa en porcentajes que van de 0 a 1, desde 0 es un nivel de nulo control y decisión sobre los recursos derivados de la inversión de decisión regional y 1 significaría un total control en la decisión de los recursos correspondientes a la IDS.

La relación de los recursos de administración directa sobre el total de la inversión, nos refleja el porcentaje sobre los recursos que los gobiernos regionales pueden controlar, en su decisión de inversión.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IGA	1,00	1,00	0,87	0,61	0,58	0,48	0,51	0,48	0,50	0,50	0,40
RAD vs Inversión Total	12,1%	13,3%	11,8%	12,3%	12,1%	9,8%	11,0%	10,6%	12,7%	14,4%	13,0%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IGA	0,41	0,44	0,52	0,68	0,71	0,73	0,75	0,76	0,67	0,75	0,84
RAD vs Inversión Total	13,3%	13,5%	13,7%	16,1%	14,4%	16,1%	16,5%	16,8%	15,5%	16,1%	19,2%

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Publica Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Composición porcentual total inversión regionalizada, a nivel regional, según control de decisión de los recursos.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDR	12,1%	13,3%	13,6%	20,2%	21,0%	20,3%	21,8%	21,9%	25,2%	29,1%	32,5%
IDS	87,9%	86,7%	86,4%	79,8%	79,0%	81,2%	79,5%	78,1%	74,8%	70,9%	67,6%
Total inversión	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IDR	32,9%	30,6%	26,6%	23,6%	20,2%	22,0%	22,0%	22,2%	23,3%	21,6%	22,8%
IDS	67,1%	69,4%	73,4%	76,4%	79,8%	78,0%	78,0%	77,8%	76,7%	78,4%	77,2%
Total inversión	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Tasa de crecimiento anual de los recursos de administración directa (RAD) y de la inversión total regionalizada.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RAD	41,0	10,5	28,2	16,8	-10,8	35,1	-3,5	30,9	1,6	-14,6
Total Inversión regional	28,9	24,2	23,1	18,3	10,6	19,7	0,5	9,5	-10,8	-5,0

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RAD	37,1	8,0	5,5	24,9	-1,2	7,4	8,2	20,0	16,7	-6,8	24,6
Total Inversión regional	33,3	6,7	3,7	6,6	10,6	-4,3	5,9	17,8	26,4	-10,4	4,5

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Total Inversión Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

El análisis se realizó utilizando como base de datos, la información elaborada por el Ministerio de Planificación, a través de su División de Planificación Regional, en base a la “Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011.

Cifras expresadas en miles de pesos, en moneda de Dic. Año 2011.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDR	3.685.143	5.072.217	8.243.231	11.476.133	13.373.069	13.187.827	18.210.661	21.681.671	28.875.355	28.671.516	25.667.463
DIRECTA	3.685.143	5.072.217	7.911.507	9.302.681	10.850.417	9.454.022	14.558.818	12.753.842	15.079.001	14.708.034	11.820.846
INDIRECTA	0	0	331.724	2.173.452	2.522.651	3.733.806	3.651.844	8.927.829	13.796.354	13.963.482	13.846.617
IDS	7.025.252	11.657.317	19.732.127	14.232.989	17.713.911	20.314.637	20.192.055	26.800.353	26.387.658	28.890.035	30.438.686
INV TOTAL	10.710.395	16.729.535	27.975.358	25.709.121	31.086.979	33.502.465	38.402.717	48.482.024	55.263.012	57.561.550	56.106.150

IDR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DIRECTA	34.606.893	29.094.387	26.842.083	25.886.353	22.452.923	27.830.131	29.247.482	24.198.554	37.171.486	31.466.487	32.115.938
INDIRECTA	16.464.401	16.318.616	15.606.253	17.093.496	17.117.630	17.515.158	18.959.199	21.913.447	20.918.302	21.512.710	29.462.720
IDS	18.142.491	12.775.771	11.235.830	8.792.857	5.335.293	10.314.973	10.288.284	2.285.107	16.253.184	9.953.777	2.653.218
INV TOTAL	35.975.951	30.059.417	35.773.140	35.825.749	32.543.943	37.867.890	41.967.259	40.615.524	75.863.299	45.514.078	47.891.476
	70.582.843	59.153.804	62.615.223	61.712.102	54.996.867	65.698.022	71.214.741	64.814.078	113.034.785	76.980.565	80.007.414

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Índice de grado de autonomía Total Inversión Regionalizada, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y porcentaje de representación de los recursos de administración directa sobre el total de la inversión regionalizada a nivel nacional.

El índice de grado de autonomía (IGA) se calcula observando el porcentaje que representan los recursos de administración directa sobre la inversión de decisión regional (IDS) y se expresa en porcentajes que van de 0 a 1, desde 0 es un nivel de nulo control y decisión sobre los recursos derivados de la inversión de decisión regional y 1 significaría un total control en la decisión de los recursos correspondientes a la IDS.

La relación de los recursos de administración directa sobre el total de la inversión, nos refleja el porcentaje sobre los recursos que los gobiernos regionales pueden controlar, en su decisión de inversión.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IGA	1,00	1,00	0,96	0,81	0,81	0,72	0,80	0,59	0,52	0,51	0,46
RAD vs Inversión Total	34,4%	30,3%	28,3%	36,2%	34,9%	28,2%	37,9%	26,3%	27,3%	25,6%	21,1%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IGA	0,48	0,56	0,58	0,66	0,76	0,63	0,65	0,91	0,56	0,68	0,92
RAD vs Inversión Total	23,3%	27,6%	24,9%	27,7%	31,1%	26,7%	26,6%	33,8%	18,5%	27,9%	36,8%

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1999, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Composición porcentual total inversión regionalizada Región de Aysén, según control de decisión de los recursos.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDR	34,4%	30,3%	29,5%	44,6%	43,0%	39,4%	47,4%	44,7%	52,3%	49,8%	45,7%
IDS	65,6%	69,7%	70,5%	55,4%	57,0%	60,6%	52,6%	55,3%	47,7%	50,2%	54,3%
Total Inversión	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IDR	49,0%	49,2%	42,9%	41,9%	40,8%	42,4%	41,1%	37,3%	32,9%	40,9%	40,1%
IDS	51,0%	50,8%	57,1%	58,1%	59,2%	57,6%	58,9%	62,7%	67,1%	59,1%	59,9%
Total Inversión	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Tasa de crecimiento anual de los recursos de administración directa (RAD) y de la inversión total regionalizada Región de Aysén.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RAD	37,6	56,0	17,6	16,6	-12,9	54,0	-12,4	18,2	-2,5	-19,6
Total Inversión regional	56,2	67,2	-8,1	20,9	7,8	14,6	26,2	14,0	4,2	-2,5

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RAD	39,3	-0,9	-4,4	9,5	0,1	2,3	8,2	15,6	-4,5	2,8	37,0
Total Inversión regional	25,8	-16,2	5,9	-1,4	-10,9	19,5	8,4	-9,0	74,4	-31,9	3,9

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Total Inversión Región de Magallanes y la Antártica chilena.

El análisis se realizó utilizando como base de datos, la información elaborada por el Ministerio de Planificación, a través de su División de Planificación Regional, en base a la “Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011.

Cifras expresadas en miles de pesos, en moneda de Dic. Año 2011.

REGIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDR	3.552.232	6.681.208	6.625.677	10.567.812	10.950.239	11.389.032	13.368.837	15.146.933	21.921.839	25.585.810	21.697.141
DIRECTA	3.552.232	6.681.208	6.478.396	9.042.515	9.371.153	9.546.490	10.825.003	10.030.623	10.920.248	12.862.258	12.940.929
INDIRECTA	0	0	147.281	1.525.297	1.579.086	1.842.542	2.543.834	5.116.310	11.001.591	12.723.553	8.756.212
IDS	8.925.530	14.455.786	14.933.481	20.027.066	23.968.659	28.934.237	31.439.085	32.156.001	33.956.399	39.988.039	34.330.077
INV TOTAL	12.477.762	21.136.994	21.559.158	30.594.879	34.918.898	39.460.639	43.986.250	47.302.934	55.878.238	65.573.849	56.027.217

REGIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IDR	21.697.141	30.055.438	43.265.105	31.738.388	28.068.997	24.305.053	24.583.066	44.229.488	36.491.090	43.325.268	34.325.615	42.030.706
DIRECTA	12.940.929	12.190.744	24.774.102	19.574.410	20.527.754	22.467.099	21.399.055	23.072.733	19.232.616	23.005.822	21.956.517	30.288.103
INDIRECTA	8.756.212	17.864.694	18.491.003	12.163.979	7.541.244	1.837.954	3.184.011	21.156.755	17.258.475	20.319.447	12.369.098	11.742.603
IDS	34.330.077	50.580.393	44.412.677	35.270.075	35.670.533	32.898.086	31.193.635	39.449.392	51.651.458	61.031.482	68.675.118	50.799.873
INV TOTAL	56.027.217	80.635.831	87.677.782	67.008.464	63.739.530	57.203.139	55.776.700	83.678.880	88.142.549	104.356.751	103.000.733	92.830.579

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Índice de grado de autonomía Total Inversión Regionalizada, Total Inversión Región de Magallanes y la Antártica chilena y porcentaje de representación de los recursos de administración directa sobre el total de la inversión regionalizada a nivel nacional.

El índice de grado de autonomía (IGA) se calcula observando el porcentaje que representan los recursos de administración directa sobre la inversión de decisión regional (IDS) y se expresa en porcentajes que van de 0 a 1, desde 0 es un nivel de nulo control y decisión sobre los recursos derivados de la inversión de decisión regional y 1 significaría un total control en la decisión de los recursos correspondientes a la IDS.

La relación de los recursos de administración directa sobre el total de la inversión, nos refleja el porcentaje sobre los recursos que los gobiernos regionales pueden controlar, en su decisión de inversión.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IGA	1,00	1,00	0,98	0,86	0,86	0,84	0,81	0,66	0,50	0,50	0,60
RAD vs Inversión Total	28,5%	31,6%	30,0%	29,6%	26,8%	24,2%	24,6%	21,2%	19,5%	19,6%	23,1%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IGA	0,41	0,57	0,62	0,73	0,92	0,87	0,52	0,53	0,53	0,64	0,72
RAD vs Inversión Total	15,1%	28,3%	29,2%	32,2%	39,3%	38,4%	27,6%	21,8%	22,0%	21,3%	32,6%

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1990, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Composición porcentual total inversión regionalizada, Región de Magallanes, según control de decisión de los recursos.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDR	28,5%	31,6%	30,7%	34,5%	31,4%	28,9%	30,4%	32,0%	39,2%	39,0%	38,7%
IDS	71,5%	68,4%	69,3%	65,5%	68,6%	73,3%	71,5%	68,0%	60,8%	61,0%	61,3%
Total Inversión	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IDR	37,3%	49,3%	47,4%	44,0%	42,5%	44,1%	52,9%	41,4%	41,5%	33,3%	45,3%
IDS	62,7%	50,7%	52,6%	56,0%	57,5%	55,9%	47,1%	58,6%	58,5%	66,7%	54,7%
Total Inversión	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Tasa de crecimiento anual de los recursos de administración directa (RAD) y de la inversión total regionalizada.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RAD	88,1	-3,0	39,6	3,6	1,9	13,4	-7,3	8,9	17,8	0,6
Total Inversión regional	69,4	2,0	41,9	14,1	13,0	11,5	7,5	18,1	17,4	-14,6

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RAD	-5,8	103,2	-21,0	4,9	9,4	-4,8	7,8	-16,6	19,6	-4,6	37,9
Total Inversión regional	43,9	8,7	-23,6	-4,9	-10,3	-2,5	50,0	5,3	18,4	-1,3	-9,9

Fuente: Elaboración propia, en base a Serie Inversión Pública Regionalizada 1990-1900, 2000-2007 y 2001-2011, Ministerio de Desarrollo Social.