Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER

Universidad de La Frontera

"Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal:

Un desafío para Chile del Futuro"

PROYECTO "BCN INNOVA", CF 21/2008, 290908

Informe Final

Temuco, 14 de Septiembre 2009.



"Chile será descentralizado, o no será desarrollado."

"*La madre de todas las reformas es la descentralización de la política"*

Joan Prats Catalá



"Queremos políticos trabajando con miras a la próxima generación, más que a la próxima elección"

Carolina Muñoz
Vice Presidenta CONAREDE Juvenil



"Hoy necesitamos políticos que buscan el poder para distribuirlo, más que concentrarlo"

James A. Joseph



"Los pobres son pobres porque hay políticas sociales que los privan de oportunidades".
"Los mecanismos de apoyo deben ser descentralizados"

Muhammad Yunus



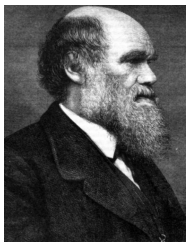
"Nuestro Estado es una forma política demasiado grande, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente, y a la vez demasiado pequeña para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de una sociedad de la participación".

José Luis Cea
Constitucionalista



"La globalización busca estructurar un nuevo orden económico mundial, caracterizado por un único espacio de comercio y transacciones y múltiples territorios de producción, lo que obliga a todos los actores a entrar a un juego competitivo de alta complejidad, en el cual la sobrevivencia sólo acompañará a los más inteligentes, veloces, flexibles y complejos".

Sergio Boisier



"No son las especies más fuertes las que sobreviven, ni aún las más inteligentes, sino las más proclives al cambio"

Charles Darwin



El hombre no habría obtenido nunca lo posible, a menos que, una y otra vez, hubiera intentado lo imposible"

Max Weber

CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS

El presente documento ha sido desarrollado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) de la Universidad de La Frontera, dirigido por el Dr. Heinrich von Baer. La coordinación general del trabajo estuvo a cargo de Ignacio Rodríguez. El equipo técnico está conformado por Mauricio García, Jorge Petit-Breuilh, Néstor Contreras, César Palma, Osvaldo Curaqueo y Felipe Mellado. El administrativo por Gloria Fuentes y Gabriela Concha. Apoyo de compaginación en versiones preliminares y final del documento por Fabiola Ramos.

El marco referencial fue desarrollado por el Director de IDER-UFRO, Dr. Heinrich von Baer. El marco metodológico fue elaborado por Ignacio Rodríguez. El capítulo de descentralización política fue escrito por César Palma y Dr. Heinrich von Baer. El capítulo de descentralización administrativa fue desarrollado por Néstor Contreras y Osvaldo Curaqueo. El trabajo sobre descentralización fiscal fue elaborado por Ignacio Rodríguez, Jorge Petit-Breuilh y Felipe Mellado. Mauricio García se encargó de participación ciudadana y control social. Finalmente, Jorge Petit-Breuilh, Felipe Mellado, Néstor Contreras e Ignacio Rodríguez participaron en el análisis, discusión y elaboración del modelo de evaluación *ex-ante* de proyectos de ley.

Queremos agradecer el apoyo brindado por los consultores expertos del proyecto: Marcelo Morales, asesoramiento en descentralización administrativa; Leonardo Letelier, asesoramiento en descentralización fiscal.

Los enlaces regionales que prestaron su indispensable apoyo para la identificación de informantes claves y la organización de los talleres en sus respectivas regiones fueron Luís Angulo (región de Arica-Parinacota), Patricio Aroca (región de Antofagasta), Manuel Tobar (región de Valparaíso) y Sergio Lausic (región de Magallanes). Agradecemos profundamente a todos los informantes claves su participación en los talleres en regiones y su buena disposición a colaborar con el equipo de este proyecto.

Por último, queremos expresar nuestra gratitud al equipo de la contraparte de la Biblioteca del Congreso Nacional, Soledad Larenas, Gabriela Dazarola y Claudia Parra, por sus comentarios constructivos a versiones preliminares del informe y su inestimable ayuda y orientación para superar las dificultades impuestas, en gran parte, por las estrechas limitaciones de tiempo para el desarrollo de este estudio.

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS....9

INTRODUCCIÓN....14

1. EL ESTUDIO CONVOCADO POR LA BCN.....15

2. MISIÓN, MOTIVACIÓN Y COMPROMISO DE IDER-UFRO.....15

3. ADJUDICACIÓN DEL ESTUDIO POR LA BCN AL IDER-UFRO.....16

PARTE I: MARCO CONTEXTUAL 17

1. INTERROGANTES Y OPCIONES.....18

2. NO TENGAMOS MIEDO DE DESCENTRALIZAR, TENGAMOS MIEDO DE SEGUIR CENTRALIZANDO 19
2.1 Chile será descentralizado, o no será desarrollado.....19
2.2 Centralismo en Chile: una limitante estructural del desarrollo 20

3. ¿QUÉ PAÍS QUEREMOS, HACIA DÓNDE VAMOS? 32
3.1 Un distingo entre medios y fines.....32
3.2 El Proyecto País: ¿al servicio de qué y de quienes?.....33
3.3 Condicionantes básicas 34
3.4 Tres niveles: local, regional y nacional 37
3.5 Tres "Procesos Clave" interdependientes.....37

4. PRINCIPIOS ORIENTADORES 39

5. EJES TEMÁTICOS DE ACCIÓN 41

BIBLIOGRAFÍA.....44

PARTE II: MARCO METODOLÓGICO 47

1. OBJETIVOS. 48
1.1 Objetivo general.....48
1.2 Objetivos específicos: 48

2. ALCANCE Y LIMITACIONES. 49

3. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....52

4. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN. 53

5. ESTRUCTURA. 54

PARTE III: DESARROLLO Y PROPUESTAS....56

1. DESCENTRALIZACIÓN....57

1.1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA....58

1.1.1 MARCO TEÓRICO....59
A. MARCO CONCEPTUAL....59
B. TRASPASO DE PODER Y DEMOCRACIA....60
C. EFECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA....61

1.1.2 MARCO EMPÍRICO....64
A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA....64
B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE....81
C. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE....89
D. PROPUESTA DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS....95
E. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES. 104

1.1.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES....110
1. Hacia un nuevo Estado: motor y guía de un nuevo paradigma de desarrollo 110
2. Flexibilización Institucional y distribución del poder: condiciones básicas para desarrollar territorios diversos....110
3. Decisión política autónoma: un derecho de las comunidades y los territorios....111
4. Descentralización política: legitima más que debilita la unidad nacional....111
5. Avance del proceso: sistémico, estructural y sostenido; diferenciado y gradual. 112
6. Ciudadanía y sociedad civil: el principal impulsor del proceso. 112

1.1.4 BIBLIOGRAFÍA....114

1.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA....116

1.2.1 MARCO TEÓRICO....117
A. MARCO CONCEPTUAL....117
B. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA....124

1.2.2 MARCO EMPÍRICO....125
A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA....125
B. SITUACIÓN ACTUAL EN CHILE EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA....141
C. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN CHILE. 156
ANÁLISIS DE BRECHAS EN DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA 158
D. PROPUESTAS DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS 160
E. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES. 165

1.2.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES....169

1.2.4 BIBLIOGRAFÍA....173

1.3 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 176

1.3.1 MARCO TEÓRICO 177
A. MARCO CONCEPTUAL. 177
B. EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO Y EL TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. 178
C. POTENCIALES BENEFICIOS DE UN ESQUEMA FISCAL DESCENTRALIZADO. 178
C.1 El beneficio de la relación entre proximidad con la ciudadanía e información. 179
C.2 El beneficio de la mayor eficiencia en la recaudación. 179
C.3 Rendición de cuentas públicas (accountabilty) y control social. 180
C.4 Beneficios derivados de preferencias y necesidades heterogéneas. 180
C.5 Beneficios de la competencia en los niveles subnacionales de gobierno. 180
C.6 Beneficios de la práctica política. 181
D. POTENCIALES PROBLEMAS DE UN ESQUEMA FISCAL DESCENTRALIZADO. 181
D.1 La descentralización fiscal y el problema de la estabilidad macroeconómica. 181
D.2 La descentralización fiscal y el problema de la distribución del ingreso. 183
D.3. La descentralización fiscal y el problema de la asignación de recursos. 184

1.3.2 MARCO EMPÍRICO. 188
A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA. 188
A.1 La intervención pública en el contexto de la OCDE y Latinoamérica. 189
A.2 Estructura político-administrativa, descentralización fiscal y crecimiento económico. 192
A.3 Evolución del gasto público en los niveles subnacionales de gobierno. 196
(i) Capacidad tributaria en los niveles subnacionales de gobierno. 200
(ii) Transferencias intergubernamentales. 204
(iii) Capacidad de endeudamiento en los niveles subnacionales de gobierno. 209
B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE. 214
B.1 Financiamiento en el nivel regional. 214
C. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE. 220
D. PROPUESTAS DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS. 225
E. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES. 235

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL 250

2.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA 251

2.1.1 MARCO TEÓRICO 252
A. EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 252
B. LAS FUENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 254
B.1. Los derechos ciudadanos 254
B.2. La modernización del Estado 254
C. EFECTOS POSITIVOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 255
C.1. Eficacia de las políticas públicas y de la gestión pública. 255
C.2. Empoderamiento ciudadano. 256
C.3. Capital social 257
D. MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 257
D.1. Presupuestos participativos. 257
D.2. Participación en el ciclo de políticas públicas 257
D.3. Iniciativa popular de ley 257
D.4. Consejos Consultivos Municipales 258
D.5. Planificaciones participativas 258

D.6. Jurados ciudadanos 258
D.7. Cabildos comunales 258
D.8. Consejos de desarrollo local 258

2.1.2 MARCO EMPÍRICO 259
A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA....259
A.1. Presupuestos participativos. 259
A.2. Participación en el ciclo de políticas públicas 260
A.3. Iniciativa popular de ley 261
A.4. Consejos Consultivos Municipales 261
A.5. Planificaciones participativas 262
A.6. Jurados ciudadanos....263
A.7. Cabildos comunales 263
A.8. Consejos de desarrollo local 264
B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE.....264
B.1. Presupuestos participativos. 265
B.2. Participación en el ciclo de políticas públicas. 266
B.3. Iniciativa popular de ley 268
B.4. Consejos Consultivos Municipales 269
B.5. Planificaciones participativas 269
B.6. Jurados ciudadanos....270
B.7. Cabildos comunales 270
B.8. Consejos de desarrollo local 270

2.1.3 BIBLIOGRAFÍA 271

2.2. CONTROL SOCIAL 274

2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON CONTROL SOCIAL 300

2.3.1. MARCO EMPÍRICO 301
A. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON CONTROL SOCIAL EN CHILE. 301
B. PROPUESTAS DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS.....307
C. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES. 315

2.3.4 BIBLIOGRAFIA 324

PARTE IV: MODELO DE EVALUACIÓN EX ANTE DE LOS PROYECTOS DE LEY 330

1. INTRODUCCIÓN 331

2. MARCO TEÓRICO 332

3. PROPUESTA DE MODELO DE EVALUACIÓN EX–ANTE DE PROYECTOS DE LEY 334
3.1. Etapa 1: Diagnóstico y medición de impactos. 334
3.2. Etapa 2: Implementación y operación. 341
3.3. Etapa 3: Análisis en detalle: tipo de municipio por tipo de función. 351

PARTE V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 354
1. Descentralización Política. 355
2. Descentralización Administrativa 359

3. Descentralización Fiscal.....362
4. Participación Ciudadana y Control Social.....366

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....369

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

- AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones.
- ACHM: Asociación Chilena de Municipalidades.
- ARDP: Agencia Regional de Desarrollo Productivo
- AUR: Agrupación de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores.
- BCN: Biblioteca del Congreso Nacional.
- BM: Banco Mundial.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CIEN: Centro de Investigación de Empresas y Negocios – Universidad del Desarrollo.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CER: Centro de Estudios Regionales.
- CESCO: Consejo Económico y Social Comunal.
- CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- CIEN: Centro de Investigación de Empresas y Negocios – Universidad del Desarrollo.
- CIEPLAN: Corporación de Estudios para Latinoamérica
- CIP: Centro de Innovación Profesional.
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CODELCO: Corporación Nacional del Cobre.
- CODERE: Consejo de Desarrollo Regional.
- CONAF: Corporación Nacional Forestal.
- CONAMA: Comisión Nacional de Medio Ambiente.
- CONARA: Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.
- CONAREDE: Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile.
- CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

- CORCHILE: Corporación para la Regionalización de Chile.
- CORE: Consejo Regional
- COREs: Consejeros Regionales.
- CORFO: Corporación de Fomento de la Producción.
- CP: Convenio de Programación.
- CTAR: Consejo Transitorio de Administración Regional.
- DIPRES: Dirección de Presupuesto.
- DNP: Departamento Nacional de Planeación.
- EEUU: Estados Unidos de América.
- ENAP: Empresa Nacional del Petróleo.
- ETA: Euskadi Ta Askatasuna.
- FCM: Fondo Común Municipal.
- FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- FMI: Fondo Monetario Internacional.
- FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- FODESEC: Fondo de Desarrollo Sectorial.
- FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.
- FONCOR: Fondo de Compensación Regional.
- FONDART: Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes
- FOSIS: Fondo Solidario de Inversión Social.
- FPE: Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal.
- FPM: Fondo de Participación de los Municipios.
- GC: Gobierno Central.
- GG: Gobierno General.
- GORE: Gobierno Regional.

- GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- IDER: Instituto de Desarrollo Local y Regional.
- INE: Instituto Nacional de Estadísticas.
- ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- IMCS: Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios.
- INDAP: Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario.
- INDES: Instituto Interamericano de Desarrollo Social.
- ISAPRE: Instituciones de Salud Previsional.
- IRAL: Inversión Regional de Asignación Local.
- ISAL: Inversión Sectorial de Asignación Local.
- ISAR: Inversión Sectorial de Asignación Regional.
- IVA: Impuesto al Valor Agregado.
- L&D: Instituto Libertad y Desarrollo.
- LOC: Ley Orgánica Constitucional.
- LOCM: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- LRM: Ley de Rentas Municipales.
- MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación.
- MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MSGG: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OMS: Organización Mundial de la Salud.
- ONG: Organización No Gubernamental.
- PAN: Partido de Acción Nacional.
- PAR: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- PDR: Presupuesto de Decisión Regional.

- PIB: Producto Interno Bruto.
- PMB: Programa de Mejoramiento de Barrios.
- PMU: Programa de Mejoramiento Urbano.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal.
- PROFIM: Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal.
- PRONAA: Programa nacional de Asistencia Alimentaria.
- PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.
- PUC: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PUCV: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Red Sinergia Regional: Agrupación de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores.
- RM: Región Metropolitana.
- SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica.
- SEREMI: Secretaría Regional Ministerial.
- SERNAGEOMIN: Servicio Nacional de Geología y Minería.
- SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer.
- SERNAPESCA: Servicio Nacional de Pesca.
- SERNATUR: Servicio Nacional de Turismo.
- SERVEL: Servicio Electoral.
- SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización.
- SINIM: Sistema Nacional de Información Municipal.
- SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- UE: Unión Europea.

- UFRO: Universidad de La Frontera.
- UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.
- UPLA: Universidad de Playa Ancha
- UFRO: Universidad de La Frontera.

INTRODUCCIÓN
LA INICIATIVA DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

Heinrich von Baer
Ignacio Rodríguez

1. EL ESTUDIO CONVOCADO POR LA BCN.

El presente estudio sobre “Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal. Un desafío para Chile del futuro” convocado por la Biblioteca del Congreso Nacional (en adelante “BCN”) se enmarca, de acuerdo a la “Sección VI Términos de Referencia” de las bases de licitación, dentro del contrato de préstamo Nº 1625/OC-CH, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la República de Chile, donde el beneficiario y ejecutor de la operación es la Biblioteca del Congreso Nacional.

El objetivo general del programa, de acuerdo a los términos de referencia, es contribuir al mejoramiento de la función parlamentaria mediante el desarrollo de la BCN y facilitar el acercamiento entre el Congreso Nacional y los ciudadanos.

En el marco del Componente Nº 3 “Innovación de servicios de apoyo para la función parlamentaria” del programa se contempla el “Fondo para el desarrollo de nuevo conocimiento”, concebido como una actividad de apoyo a la labor legislativa parlamentaria con el objeto de fomentar el desarrollo de investigaciones de impacto país en el ámbito de interés de las Comisiones Legislativas Permanentes del Congreso Nacional.

Es en este contexto que se considera la contratación de una asistencia técnica para desarrollar el presente estudio sobre “Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal. Un desafío para Chile del futuro” y se invita a participar en el correspondiente proceso de licitación a diversas instituciones, entre éstas, al Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) de La Universidad de La Frontera (UFRO).

2. MISIÓN, MOTIVACIÓN Y COMPROMISO DE IDER-UFRO.

El Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) de La Universidad de La Frontera, tiene la misión institucional y explícita vocación de contribuir, desde el conocimiento aplicado, a la generación de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo humano en los territorios subnacionales de Chile, de nivel micro-local y meso-regional, con el fin de contribuir al desarrollo de un país social y territorialmente integrado.

En opinión del equipo del Instituto, el principal desafío para servir a dicho propósito es generando políticas y mecanismos capaces de insertar a Chile en la sociedad del

conocimiento y de la economía global, pero con dinámicas de desarrollo pensadas y generadas desde y para las respectivas comunidades y territorios, instalando en ellas capacidades propias, procesos de desarrollo sostenibles y pertinentes a la realidad de su respectivo entorno natural, social y productivo.

Adicionalmente, el IDER observaba en los términos de referencia de la consultoría convocada por la BCN, la voluntad para que este estudio represente una contribución real al avance del proceso de descentralización del país. Esta constatación, así como las proyecciones futuras que están llamadas a adquirir los resultados de los diferentes componentes del estudio, constituían una motivación muy especial para el equipo del IDER para participar y aportar de un modo significativo a los resultados y buen éxito del mismo, incluso más allá de las exigencias específicas que estableciera el respectivo contrato.

3. ADJUDICACIÓN DEL ESTUDIO POR LA BCN AL IDER-UFRO.

Con fecha 21 de enero de 2009 la BCN informó a IDER-UFRO que una vez realizadas las evaluaciones de los antecedentes presentados por las instituciones participantes del proceso de licitación, resultaba adjudicatario el Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER) para la realización del estudio.

PARTE I: MARCO CONTEXTUAL
Ético, político, estratégico

Heinrich von Baer

1. INTERROGANTES Y OPCIONES

¿Logrará Chile superar los efectos de la crisis financiera global, reducir sus disparidades sociales y territoriales e insertarse con éxito en la dinámica global, sin fortalecer significativamente las capacidades en sus territorios subnacionales? ¿Podrá el país avanzar en sus esfuerzos de modernizar el Estado, de profundizar su democracia y de revertir la progresiva desafección política de la ciudadanía, sin una efectiva descentralización política, administrativa y fiscal? ¿Por qué en Chile, más allá del discurso, hay más retrocesos que avances en materia de descentralización? ¿Están preparados nuestros dirigentes y partidos políticos, de todo el espectro, para asumir en profundidad y sin demora las reformas estructurales que estas crisis y el desarrollo futuro del país urgentemente requieren? ¿Dónde está la sociedad civil: quien la informa, que rol le compete, cómo se representa, en qué instancia, a través de qué medios?

Estas son interrogantes que hasta ahora no han sido asumidas con claridad por la sociedad chilena, hecho que limita severamente las perspectivas de alcanzar la condición de país desarrollado. Esa es también la preocupación que inspira al equipo del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera, UFRO, responsable de realizar el presente estudio encomendado por la Biblioteca del Congreso Nacional, BCN, equipo que como actitud y respuesta ha convocado, junto a la Red Sinergia Regional, a pensar y construir el desarrollo de Chile desde sus regiones[1].

Como parte de ese esfuerzo, y como respuesta específica del presente estudio adjudicado por la BCN, aporta algunas reflexiones y premisas, así como antecedentes de expertos y datos empíricos, que sustentan una selección de propuestas. Todo ello, además de cumplir con los términos contractuales y acuerdos complementarios convenidos entre las partes para la realización del estudio, busca contribuir al necesario conocimiento y debate ciudadano, político y académico, inducir a la generación de nuevos aportes y a sentar primeras bases para la construcción de los acuerdos políticos transversales requeridos para diseñar, aprobar y poner en práctica las reformas de nueva generación requeridas por los nuevos y cambiantes escenarios globales y nacionales, y

[1] - VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales, 2008
- Libro "*Pensando Chile desde sus Regiones*", en actual proceso de producción por la Red Sinergia Regional, de la Agrupación de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores.

por el superior propósito de alcanzar un desarrollo social y territorial pleno en el curso de las próximas décadas.

2. NO TENGAMOS MIEDO DE DESCENTRALIZAR, TENGAMOS MIEDO DE SEGUIR CENTRALIZANDO

2.1 Chile será descentralizado, o no será desarrollado.

“El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder” (Prats, 2008)

Esta es una de las afirmaciones categóricas con la que el Profesor Joan Prats Catalá se refiere a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia para lograr la condición de país desarrollado. Esta convicción se suma a lo que han venido planteando durante años diversos y destacados especialistas nacionales e internacionales, así como en importantes encuentros de la academia y sociedad civil de regiones y se refuerza con el reciente informe sobre descentralización en Chile elaborado por una misión de la OCDE (2008), si bien en lo principal circunscrito a la dimensión económica del desarrollo, aporta antecedentes sustantivos de diagnóstico y un conjunto de propuestas, que refuerzan la necesidad de impulsar, con urgencia, reformas de carácter estructural.

Coincidiendo con los anteriores planteamientos, el equipo del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera, en base a su propio proceso previo de reflexión, investigación aplicada y formación en la temática, cuyos aprendizajes ahora se aportan al presente estudio para la BCN, se ha logrado formar la convicción que sin un proceso estructural y profundo de descentralización, asumido como esfuerzo compartido por todos los actores del desarrollo, como Proyecto País y su correspondiente Política de Estado y Agenda Concordada, como parte de un esfuerzo de modernización del Estado y de democratización de la sociedad chilena, Chile no alcanzará los niveles de desarrollo social y territorial que todos los chilenos merecen.

Para ello es indispensable que todos los actores del desarrollo, y especialmente los actuales y futuros líderes políticos, de todo el espectro, logren la convicción que sin un avance en mayor profundidad y ritmo de los procesos de descentralización y de fortalecimiento de las

capacidades locales y regionales, Chile no será capaz de enfrentar con éxito los nuevos escenarios, sortear los impactos de la crisis financiera global, modernizar su institucionalidad, revitalizar su democracia, ni revertir la vorágine centralizadora que impide el desarrollo pleno de todos sus territorios.

Sin embargo, en base a la experiencia observada durante los últimos años y décadas, el equipo IDER-UFRO también ha concluido que dicha convicción y voluntad política no va a ocurrir con la claridad doctrinaria y de objetivos requeridos y no se traducirá en reformas de la profundidad y velocidad requeridos, si no se consolida una demanda y participación más organizada, persistente y eficaz desde la propia ciudadanía y la sociedad civil organizada, de todas las regiones y de la propia capital.

2.2 Centralismo en Chile: una limitante estructural del desarrollo

2.2.1 Tres premisas para la reflexión

a. Aprender del Orden natural: Los sistemas más dinámicos y eficientes son aquellos capaces de aprender de la sabiduría del orden natural. Para un país o una región ello significa que será más dinámico y eficiente aquel sistema institucional en el cual existe la mayor cercanía posible entre las potencialidades naturales y productivas de sus territorios, y el talento, la creatividad y el poder de decisión directo de las personas e instituciones de base, dado que constituyen la base del desarrollo.

b. La principal riqueza de Chile es su diversidad: Por legado del Creador o de la Naturaleza, Chile no es un país pobre. Su principal riqueza es su amplia diversidad (geográfica, climática, productiva, étnica, cultural), distribuida a lo largo de todo su territorio. Sin embargo, esta enorme riqueza ha estado significativamente subutilizada, entre otros, como consecuencia de una institucionalidad altamente centralizada y de políticas públicas predominantemente uniformes y homogéneas, incapaces de adecuarse y de aprovechar el orden natural en beneficio de un mejor desarrollo humano de todas las comunidades, en todos los territorios del país.

c. El Centralismo refuerza las desigualdades: Además de los niveles de inequidad social que aún existen (Eyzaguirre, 2005), Chile se caracteriza por una muy severa inequidad territorial. Ambas inequidades se refuerzan y retroalimentan recíprocamente, en una espiral viciosa que constituye la principal marca del subdesarrollo que debe superar el país.

2.2.2 Paradojas no resueltas del modelo "*chilensis*" de desarrollo

a. Durante diversos periodos de su historia, Chile ha experimentado una creciente centralización en diferentes dimensiones relevantes de su proceso de desarrollo, transformándose en el país más centralizado de América Latina en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio.

b. El estilo de desarrollo adoptado por el país se caracteriza por su éxito en el nivel macro-nacional, en contraste con severas carencias en los niveles micro-local y meso-regional, resultando en pronunciadas desigualdades territoriales y sociales.

d. Chile tiene un gobierno central y un mercado muy fuertes, pero gobiernos regionales y locales y una sociedad civil muy débiles, que no pueden equilibrar el peso de los poderes centrales.

e. El Estado de Chile es una figura demasiado grande y, a la vez demasiado pequeña: demasiado grande e ineficiente, distante de los gobernados, sin espacios reales de participación y de control social; demasiado pequeña para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de la ciudadanía[2].

f. La institucionalidad vigente está marcada por una lógica de la uniformidad[3], la que desconoce y desaprovecha el orden natural y la rica diversidad del país y todo su potencial humano y productivo.

g. Chile se inserta en las oportunidades y amenazas de la globalización, sin haber fortalecido previamente sus capacidades locales y regionales, en todas sus comunidades, territorios e instituciones[4].

Toda esta dinámica, sumada al imperativo ético y político de equidad social y territorial, requiere de profundas reformas estructurales para las cuales, lamentablemente, aún no se ha producido la suficiente convicción, voluntad política y capacidad de gestión, indispensables para revertir el proceso centralizador y movilizar las capacidades latentes de las comunidades locales y regionales.

[2] José Luis Cea, constitucionalista
[3] Heredada del sistema napoleónico de organización de Estado-Nación.
[4] Todo ello, si bien corresponde en primer término a la responsabilidad e iniciativas del estado, también es propio para la sociedad civil.

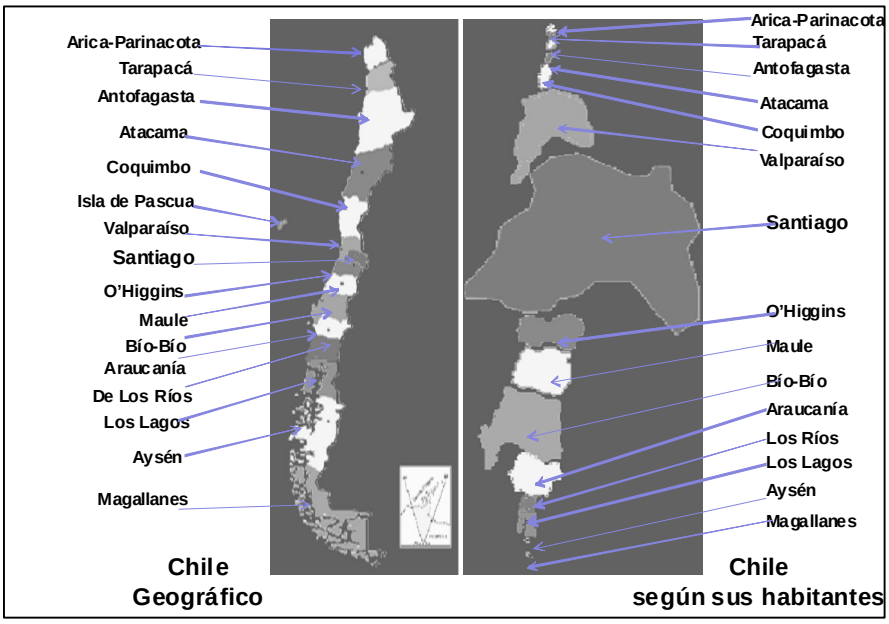
2.2.3 Principales dimensiones del centralismo en Chile

Diversos estudios e indicadores dan cuenta del alto grado de centralización que experimentan las principales actividades del quehacer nacional (política, administrativa, económica, científico-tecnológica, cultural, medios de comunicación), hecho que a su vez revela una manifiesta subutilización de la mayor parte del territorio nacional para contribuir al desarrollo del país.

a. Centralización demográfica

En primer término, según lo muestra el Gráfico 1, contrasta el "Chile geográfico" (expresión del orden natural y de la distribución de su gran variedad y riqueza de potencialidades), con el "Chile demográfico", con algo más del 42% de la población del país en la Región Metropolitana, concentrada en algo menos del 2% del territorio nacional.

GRÁFICO 1
Chile hoy: geográfico y demográfico



Fuente: Adaptado de CORCHILE y en base a CENSO 2002.

De continuar esa dinámica sin medidas efectivas para contrarrestarla, sin considerar la conurbación de Valparaíso, Viña del Mar y sus zonas aledañas, se estima que alrededor del año 2015 más del 50 % de los habitantes del país vivirán en la capital.

b. Centralización de capital humano avanzado

Hoy se reconoce al Capital Humano como una de las dimensiones más determinantes del desarrollo, entendido como un conjunto de conocimientos, entrenamiento y habilidades adquiridas por las personas a través de la formación y capacitación, para realizar labores productivas con distintos grados de complejidad y especialización.

Por ello resultan tan preocupantes los niveles de centralización de Capital Humano Avanzado alcanzados en Chile, mostrados en el Gráfico 2, que según MIDEPLAN en el período intercensal 1992-2002 exhiben, respectivamente, un 52,2% y un 50,5% de concentración metropolitana, a gran distancia de la región del Bío Bío con 10,3% y 10,5%, y en el extremo más bajo en la región de Aysén, con un 0,5 % y un 0,6 %, respectivamente[5].

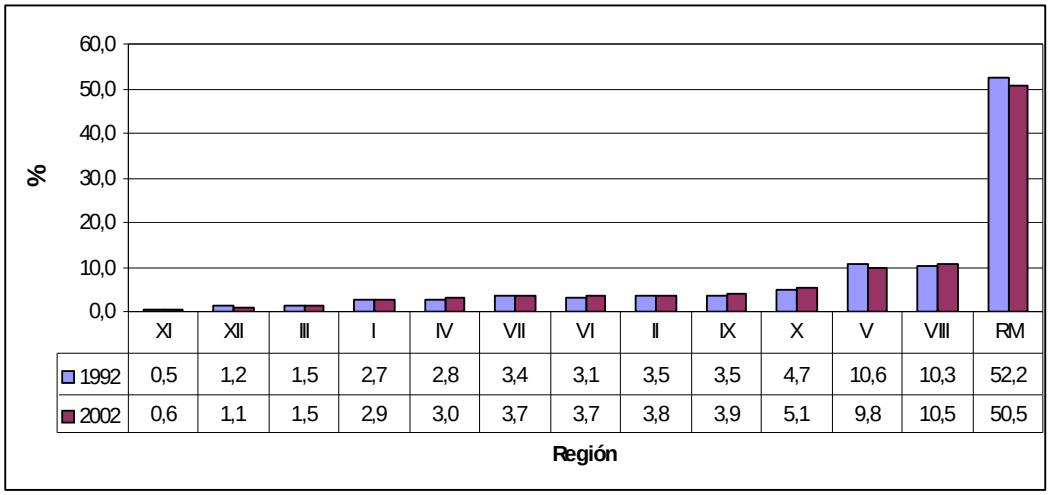
Esta extrema disparidad de distribución territorial de una variable que por su naturaleza es la más determinante para abrir nuevas oportunidades de desarrollo, pone de manifiesto la necesidad de aplicar políticas públicas y recursos que incentiven la capacidad de las regiones para atraer, retener y desarrollar capital humano calificado, en la cantidad, calificación y especialidades requeridas según las características y vocaciones singulares de cada región. Una vez constituida en cada región una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y motivado con las tareas de su desarrollo, todos los demás factores generadores de desarrollo se fortalecerán por añadidura.

Otro tanto se observa en la distribución regional de los principales fondos de becas de postgrado, en los que se reproduce un pronunciado desequilibrio regional, con proporciones tanto de postulación como de asignación que varían entre alrededor de 50% a 75% de concentración metropolitana, como es el caso de las becas asignadas por CONICYT y MIDEPLAN.

El antecedente más elocuente se observa en el caso de las becas de postgrado de CONICYT, las que como se muestra en el Gráfico 3 durante los últimos 16 años acumulan un 74% de becas asignadas a postulantes de la Región Metropolitana, respecto de sólo 26% del conjunto de las restantes regiones.

[5] La región de Aysén tiene un tamaño geográfico análogo al de Dinamarca, Holanda y Bélgica juntos, con un enorme potencial de desarrollo, manifiestamente subutilizado, consecuencia de la ausencia de políticas públicas más activas de fomento para zonas aisladas y fronterizas y la consiguiente baja densidad poblacional general y de Capital Humano Avanzado.

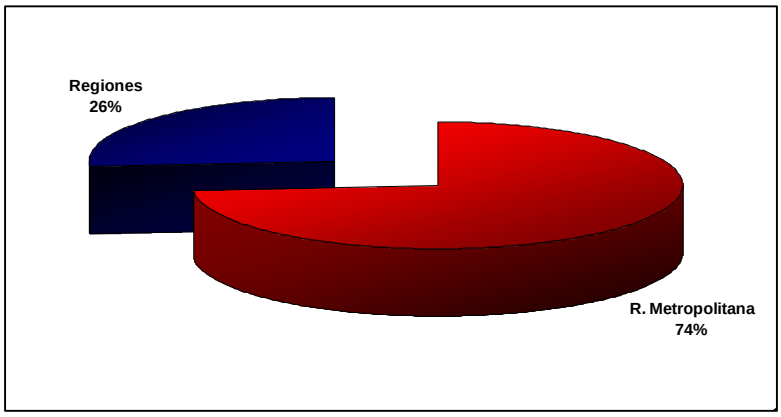
GRÁFICO 2
Distribución de capital humano avanzado (*) según regiones período intercensal 1992 – 2002



(*) Proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo, y de personal académico, científico y tecnológico en el sistema nacional de innovación, respecto de la población económicamente activa.

Fuente: MIDEPLAN (2002)

GRÁFICO 3
Becas de postgrado CONICYT 1991 – 2007

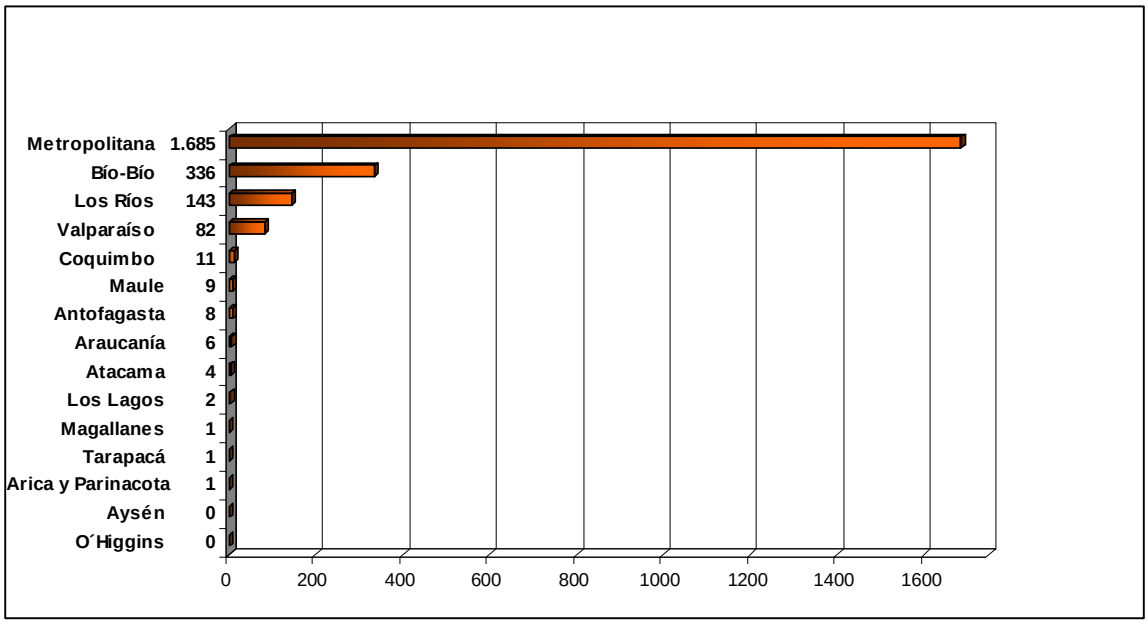


Fuente: Gráfico tomado de von Baer (2008) *Capital humano avanzado para fortalecer la innovación y el desarrollo de Chile.* Temuco: IDER-UFRO

Pero el dato sin duda más grave es la distribución por regiones de las becas de postgrado asignadas por CONICYT durante esos 16 años, que se presentan en el Gráfico 4, que

pone en evidencia la enorme asimetría entre los espacios regionales disponibles para generar nuevo desarrollo y la distribución de becas de postgrado asignadas durante el período 1991-2007 por CONICYT.

GRÁFICO 4
Becas de postgrado CONICYT por regiones 1991-2007



Fuente: Gráfico tomado de von Baer (2008) *Capital humano avanzado para fortalecer la innovación y el desarrollo de Chile.* Temuco: IDER-UFRO

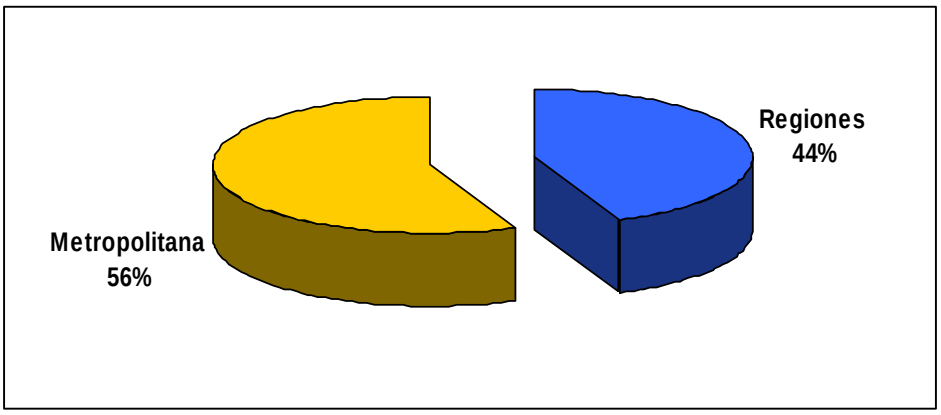
En los otros fondos de becas[6]-[7], sucede algo semejante, como se comprueba en el caso de MIDEPLAN, que entre 2006 y 2007 muestra un 66% de concentración de becas de postgrado asignados a postulantes de la Región Metropolitana, respecto de sólo 44% a las restantes regiones, según se muestra en el Grafico 5.

[6] Desde del segundo semestre del 2007, la Oficina de Becas de Postgrado de Mideplan ha llevado a cabo una estrategia de difusión con un fuerte énfasis en las regiones, resultando en un 12% de incremento del número de seleccionados provenientes de regiones. Aún así, la mayoría se concentró en la Región Metropolitana (186 seleccionados: 62%), seguida por la Región del Bío Bío (36 seleccionados: 12,2%) y Valparaíso (22 seleccionados: 7,3%). Cabe destacar que en esta oportunidad postularon profesionales de todas las regiones del país.

[7] Magíster Gestión de Globalización, U.de Chile (2008), con 52,3% de seleccionados de R.M., no obstante una política de promover y facilitar postulaciones regionales.

Estas alarmantes tendencias de concentración no significan que en regiones no existan necesidades ni interés por fortalecer su disponibilidad de Capital Humano Avanzado para ponerlo al servicio de nuevas iniciativas de desarrollo. Más bien corrobora la necesidad de una política país, que sin afectar la excelencia exigible a los postulantes, incorpore incentivos en los sistemas y fondos existentes que estimulen a una mayor proporción de profesionales talentosos a construir su proyecto de vida personal y profesional en regiones.

GRÁFICO 5
Becados MIDEPLAN de postgrado internacional 2007-2008



Fuente: Elaboración propia en base a *Nómina de seleccionados, lista de espera y estadísticas por área*. Ministerio de Planificación y Cooperación (2008).

Visto así, preocupa el hecho que la expansión exponencial de becas de postgrado que genera el Fondo Bicentenario de Becas Chile, dotado de US$ 6.000 millones, pueda acentuar aún más la asimetría de distribución territorial de Capital Humano Avanzado, dada la imposibilidad de momento insalvable que dicha mayor oferta esté acompañada de una equivalente demanda de cantidad y calidad de postulantes provenientes de regiones[8].

[8] Esta preocupación ha sido formalmente representada a las autoridades del Ministerio de Educación y del citado Fondo de Becas. Si bien en la asignación de las becas debiera primar siempre un criterio de excelencia, es frecuente que postulantes provenientes de regiones están expuestos a condiciones desventajosas por razones ajenas a su potencial académico, lo que justifica una cierta discriminación positiva hacia postulantes de origen regional. Con todo, el punto central es impulsar políticas e instrumentos públicos (incentivos) dirigidos a atraer y

c. Centralización económica

La centralización general observable en todas las dimensiones relevantes del desarrollo del país, también se reproduce en el ámbito económico y financiero.

- Absorción de todos los Bancos de Provincias, cuyos respectivos directorios y gerencias generales funcionaban en una mayor cercanía y funcionalidad con los agentes económicos y productivos de sus respectivas zonas de irradiación.
- 80% de los depósitos bancarios y 98% de las operaciones bursátiles registrados en la RM.
- Cadenas Comerciales (supermercados, grandes tiendas, AFP, ISAPRES, Farmacias, Telecomunicaciones), instaladas en regiones, pero con tributación centralizada en Santiago, y por ende sin apoyos significativos al desarrollo de las comunidades y territorios en las que generan riquezas.
- Gran mayoría de grupos económicos con gerencias generales y directorios en Santiago, incluyendo aquellos cuya actividad productiva está en regiones.
- 80% de donaciones con descuento tributario, benefician a instituciones e iniciativas de la capital (educacionales, culturales, científico-tecnológicas, deportivas), dónde están las relaciones sociales y los afectos más cercanos de los ejecutivos que deciden sobre dichas donaciones, no obstante muchas de esas empresas producen en regiones.

Toda esa acentuada asimetría se refuerza como consecuencia del alto grado de centralización del sistema tributario vigente.

d. Centralización de la competitividad[9]

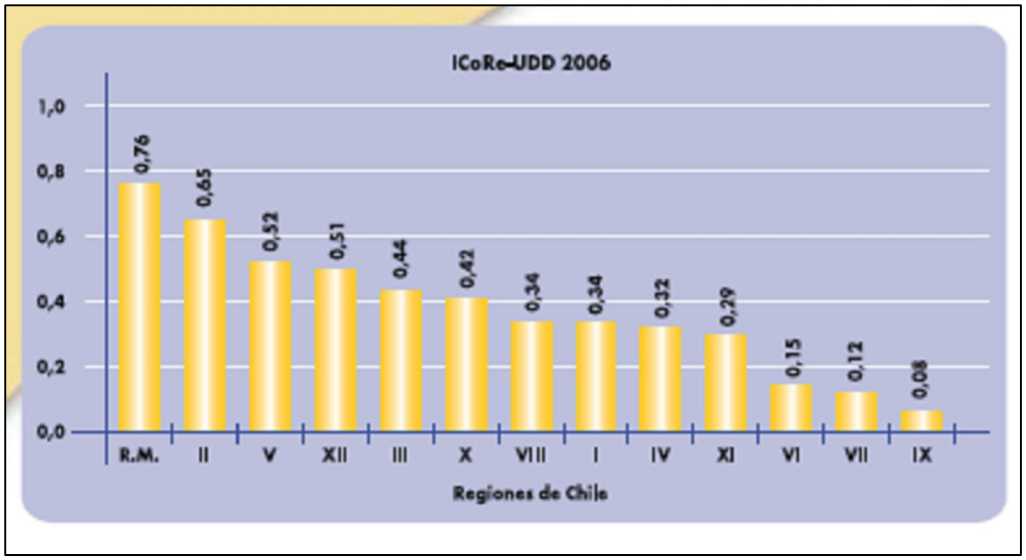
La misma conclusión es válida para lograr niveles más equilibrados de competitividad de las diferentes regiones del país en la que además de capital humano inciden resultados económicos, empresas, innovación, ciencia y tecnología, infraestructura, gobierno, recursos naturales. Los diferentes indicadores disponibles para medir la competitividad de las

retener Capital Humano calificado en regiones, indistintamente de su origen regional o metropolitano, o incluso internacional, materia en la cual IDER-UFRO está elaborando un conjunto de propuestas específicas.

[9] El concepto de Competitividad tiene varias acepciones, pero en lo sustantivo se refiere a la capacidad de las empresas para superar, constantemente, dificultades en un entorno delibre mercado, con creciente complejidad, por excesos de oferta, pérdidas de rentabilidad, etc., sobre la base del diseño y desarrollo de productos innovadores, que satisfagan una demanda en busca del bienestar social.

regiones[10] muestran disparidades extremas entre la Región Metropolitana, con niveles (0.88), en promedio cuatro veces mayor que las tres regiones menos competitivas (La Araucanía, Maule, O`Higgins), como se observa en el Gráfico 6.

GRÁFICO 6
Índice de competitividad de las regiones de Chile – 2006



Fuente: Universidad del Desarrollo; CIEN & SUBDERE (2006)

En este contexto debe recordarse, nuevamente, que las regiones representan los principales espacios para generar nuevo crecimiento y desarrollo para el país en su conjunto.

e. Centralismo político: un círculo perverso

El ordenamiento institucional vigente en Chile radica en el Poder Ejecutivo y el Legislativo las facultades para introducir las reformas estructurales requeridas para alcanzar un desarrollo territorial y social más equilibrado.

Sin embargo, dado que descentralización implica traspaso de poder y de recursos, entre quienes tienen la facultad de aprobar y poner en marcha los cambios institucionales necesarios, hay temor de perder una parte de su actual poder e influencia. De hecho, es el

[10] Informe CIEN, Abril 2006 Universidad del Desarrollo; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

actual sistema político y sus prácticas predominantes los que en la práctica representan la mayor expresión del centralismo chileno.

A modo de ejemplo, todos los principales partidos políticos tienen estructuras y prácticas copulares; la mayoría de los parlamentarios electos en regiones tienen sus domicilios reales en Santiago; los candidatos a alcalde y concejales municipales -hasta de las comunas más pequeñas y alejadas- son designados por las cúpulas nacionales, con muy poca consideración al sentir de la ciudadanía de sus respectivas comunidades.

Los Intendentes Regionales son designados y removidos con excesiva frecuencia[11], careciendo de las tres condiciones básicas para poder realizar una gestión estratégica potenciadora del desarrollo de sus respectivas regiones: estabilidad, legitimidad ciudadana, capacidad de gestión estratégica y de negociación[12]-[13]. Como consecuencia de lo anterior, existe una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos, generadores de nuevas ideas e iniciativas de desarrollo, debidamente empoderados y comprometidos con el desarrollo y el bien común de su respectiva comunidad regiónal[14].

2.2.4 La brecha entre promesas y cumplimiento político: una historia de frustraciones

Con ocasión de la elección presidencial de 1999, los programas de descentralización y desarrollo local/regional de las dos candidaturas más votadas de Joaquín Lavín[15] y Ricardo Lagos[16], comprometieron diferentes medidas, las que más allá de sus diferencias

[11] Promedio 1,2 años entre 2006 a Marzo 2008; 0.7: Tarapacá, Metropolitana, Araucanía. (Waissbluth, 2008)

[12] Especialmente con las autoridades centrales, en calidad de representantes de los intereses de su respectiva comunidad regional, más que del Presidente de la República en la región.

[13] Por su parte, muchos Senadores y Diputados, de diferentes partidos, más que promover y facilitar, temen y obstruyen la sana y deseable emergencia de nuevos liderazgos a nivel de sus respectivas circunscripciones y distritos.

[14] Aún más, la actitud predominante de buena parte de los dirigentes políticos, mas allá de su discurso descentralizador y promesas electorales, al momento de influir y decidir sobre iniciativas de efectiva descentralización que signifiquen traspasar poder y recursos, privilegian la contingencia y su permanencia en el poder sobre un mejor desarrollo para las próximas generaciones.

[15] Programa de Joaquín Lavín: Alianza por Chile
"Descentralizar las atribuciones públicas aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales".
"Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad".
"Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad". "El Intendente debe ser elegido en la región".
"Incentivar el traslado de industrias a regiones".
"Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la Capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos".

[16] Programa de Ricardo Lagos: Concertación

de énfasis de semántica resultaron ser bastante coincidentes. Este hecho alentó la expectativa de la ciudadanía de regiones de alcanzar durante ese sexenio de gobierno un acuerdo político transversal y amplio para la aprobación y puesta en práctica de las principales reformas comprometidas por dichas candidaturas[17]. Sin embargo, ello finalmente no contó con la necesaria voluntad y consecuencia política de parte del propio gobierno y de la mayoría parlamentaria requerida para su aprobación.

Un contraste semejante se produjo entre los compromisos pre-electorales de descentralización y desarrollo local/regional contraídos por las candidaturas presidenciales del año 2005[18] y el efectivo avance de las mismas.

En cambio, en ambos períodos de gobierno se aplicaron diversas medidas claramente regresivas y contrapuestas al avance del proceso de descentralización y desarrollo armónico del país.

2.2.5 Santiago ha superado el punto crítico de su crecimiento eficiente

En vez de avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones públicas han estado dirigidas exactamente en el sentido inverso, como es el caso, entre otras de:

- la mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital[19].
- la ampliación en 145,7% del área urbana del Gran Santiago (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2002)[20],

---

"Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado".
"Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional"
"Fomentaremos el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Crearemos incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones".
"Desconcentraremos la inversión pública"

[17] Los compromisos de la candidatura triunfante fueron plasmados en el libro "El Chile Descentralizado que queremos", elaborado por la SUBDERE y socializado a través de quince talleres regionales desarrollados en alianza con CONAREDE, hecho que reforzó las expectativas de la ciudadanía e instituciones regionales respecto del cumplimiento del programa comprometido.

[18] Todos los candidatos presidenciales, así como el 90% de los Senadores y Diputados electos en regiones, suscribieron formalmente un conjunto de reformas con el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE.

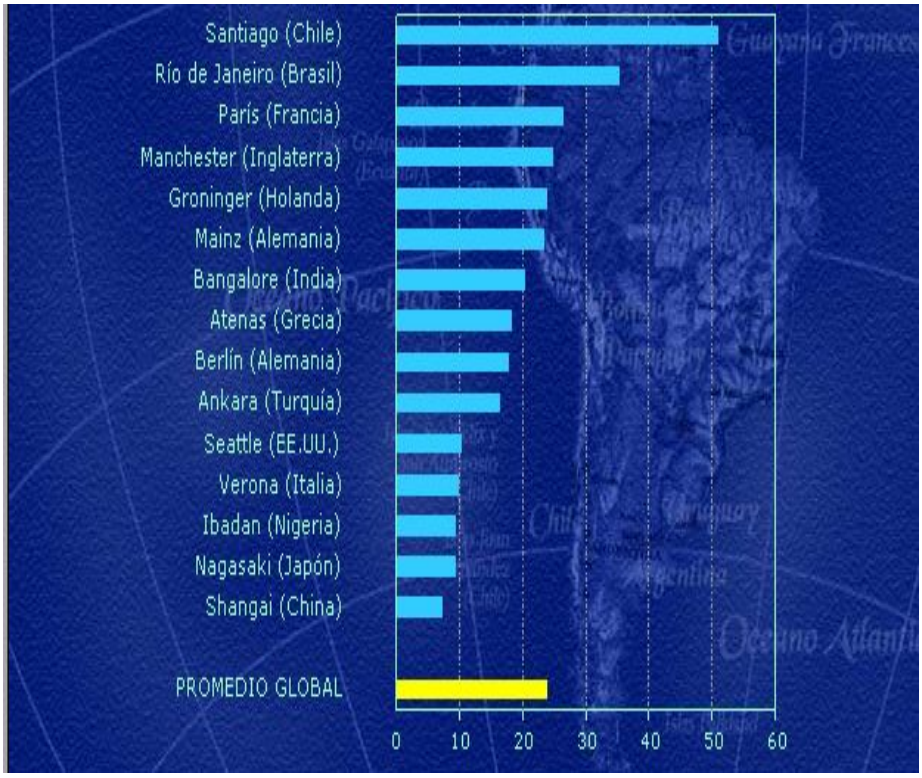
[19] En la década del 90, 10% en promedio.

[20] 190.000 nuevas viviendas (El Mercurio, 3 de Mayo 2005), que bajo un supuesto de 5 habitantes por vivienda redundará en 950.000 habitantes adicionales en la capital.

- la concentración en Santiago del 66,7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario.
- la transformación del aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones.

Según un estudio de la Organización Mundial de la Salud, OMS, (Üstün & Sartorius, 1995) Santiago de Chile es la capital del mundo con mayor prevalecía de trastornos psiquiátricos graves a nivel de atención primaria, como indicador de deterioro en la salud mental de sus habitantes (Gráfico 7).

GRÁFICO 7
Prevalencia de trastornos psiquiátricos graves en la atención primaria



Fuente: Organización Mundial de la Salud (1995).

Según declaraciones recientes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, la Región Metropolitana está creciendo a una tasa de 80 mil habitantes por año y que en 20 años tendrá 8 millones de habitantes, agregando sobre 200 millones de m^2 más de edificación (Poblete, 2009).

Por todo ello es muy preocupante el que aún no se observe la necesaria conciencia y voluntad política para abordar el problema de origen este deterioro de la calidad de vida y gobernabilidad de la capital: su descontrolada expansión urbana y poblacional. El problema para todos los chilenos es que esta desbordante expansión urbana y poblacional determina inéditas inversiones en descontaminación y sistemas de transporte (nuevas líneas del metro; autopistas concesionadas, Transantiago), que deben ser subsidiadas por todos los chilenos.

Conclusión: Las dimensiones de impactos y costos que han adquirido la contaminación y la congestión[21], generados por la excesiva centralización, obligan a concluir que:

- Consecuencia de intereses políticos y económicos muy enraizados, traducidos en políticas públicas persistentemente centralizadoras, aplicadas durante décadas y bajo gobiernos de muy diversos signos, Santiago de Chile ha llegado a un punto de saturación que sobrepasa los límites de su crecimiento eficiente, marcado por una descontrolada expansión urbana y poblacional, de construcción y producción industrial.
- Esta dinámica genera externalidades de deterioro de la calidad de vida (contaminación del aire, congestión del transporte, deterioro de la salud mental de los habitantes, niveles de delincuencia), cuyos paliativos demandan de una desbordante cuantía de recursos, que deben ser subsidiados por todos los chilenos, sin distingo de su ubicación social o territorial, y se restan a la inversión en nuevas oportunidades de desarrollo y empleo en el resto del territorio nacional.

En consecuencia, los principales espacios y las mejores oportunidades para generar nuevas y mejores oportunidades de desarrollo humano, y por ende, de superar de mejor forma y en menos tiempo las desigualdades que aún existen en el país, están asociadas a las regiones.

3. ¿QUÉ PAÍS QUEREMOS, HACIA DÓNDE VAMOS?

3.1 Un distingo entre medios y fines

Como se analizará más adelante, en opinión del equipo IDER-UFRO hay tres Procesos Clave que son absolutamente necesarios para lograr un desarrollo social y territorial más

[21] Dichos problemas se seguirán agudizado como consecuencia del progresivo crecimiento del parque automotriz de la capital, que según Gianni López (El Mercurio, 28 de Mayo 2007), crecerá de 1,2 millones actuales a 1,7 millones en 2010); con la consiguiente reagudización de los problemas de contaminación del aire; y de los cada vez mas complejos problemas del transporte público.

equilibrado en Chile, como son: (1) Descentralización; (2) Fortalecimiento de las capacidades locales y regionales: y (3) Movilización y Control Democrático.

Sin embargo, no obstante ser tan determinantes, y todavía tan débiles en cuánto a su valoración social y política y su avance concreto en nuestro país, y tan necesarios de vigorizar en forma responsable y persistente, en definitiva no constituyen un fin, sino que un medio, ciertamente muy importante, para aportar a un fin: el desarrollo de las personas, con igualdad de oportunidades, sin distingo de su condición social ni de su ubicación territorial.

En consecuencia, la justificación, sentido, intensidad e impacto de dichos Procesos Clave, debe medirse en cuánto a su contribución a dicho fin superior. Consecuentemente, el mismo criterio debe aplicarse también a las reformas y acciones impulsadas para su puesta en práctica, y a la profundidad, ritmo de avance, nivel de aplicación y direccionalidad más apropiadas de las mismas.

3.2 El Proyecto País: ¿al servicio de qué y de quienes?

Por ello, y por muchas otras razones, es necesario entonces, explicitar cual es, en definitiva, el fin, cual es la Visión de Chile o el Proyecto País, al cual esos y otros procesos sociales, éste y otros estudios, y muchos otros esfuerzos públicos, privados y académicos, debieran contribuir.

Apoyados en reflexiones y debates conceptuales previos del equipo IDER-UFRO, con la finalidad de servir de marco de referencia para el presente estudio y para futuras iniciativas y publicaciones dirigidas al mismo propósito, y de inducir un deseable y enriquecedor debate sobre el particular, se propone la siguiente versión preliminar, de Visión de Chile, o del Proyecto País, a ser construido con un esfuerzo compartido por todos los actores políticos, empresariales, académicos y sociales que lo integran:

Un Chile:

- bueno para vivir, en todas sus comunas y regiones, en el que caben e interactúan proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional unitario, común y compartido por todos.
- capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable y competitivo, en todo su territorio,
- social y territorialmente integrado, participativo, inclusivo, multicultural.
- con un Estado cercano a los gobernados, descentralizado, con poder de decisión y recursos compartidos entre todos sus habitantes; capaz de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de la población.

En definitiva, un Chile descentralizado, desarrollado y digno para todos sus habitantes, en todo su territorio.

3.3 Condicionantes básicas

En el pasado, en diferentes momentos de su historia, y bajo gobiernos de los más diversos signos, como en la actualidad, el país ha intentado periódicamente avanzar en dirección a dicho fin deseado. Sin embargo, dichos intentos se han visto dificultados por la carencia de algunas condicionantes básicas, que en una retrospectiva crítica deben reconocerse como prerrequisitos esenciales para el momento que de verdad se pretenda lograr un punto de inflexión efectivo y significativo en el avance de los procesos.

3.3.1 Política de Estado y Agenda Concordada

La primera condición básica para poder avanzar de un modo sistemático, significativo y sostenido en dirección al Proyecto País propuesto, es disponer de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Local y Regional, de largo plazo, de horizonte trascendente y generacional más que electoral y contingente, construida participativamente, en forma plural y transversal, entre los principales actores políticos, empresariales, académicos y sociales del país, La puesta en práctica de dicha Política de Estado, deberá traducirse Agenda Concordada sustentada en acuerdos amplios, utilizable como carta de navegación e instrumento de planificación participativa y control de avance, con medidas, prioridades, plazos y responsables para su ejecución.

De este modo, cada gobierno de turno, podrá perfeccionar la política y la agenda con su propia impronta y énfasis, pero sin paralizar el avance o volver a fojas cero los procesos y acciones en curso, cada vez que se produce un cambio de autoridades nacionales, regionales o comunales.

3.3.2 Voluntad política convergente

De igual manera es indispensable que los partidos políticos de todo el espectro y sus principales protagonistas se formen la convicción que sin un avance en mayor profundidad y ritmo de los procesos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales[22],[23], Chile no será capaz de enfrentar con éxito los nuevos escenarios, sortear los impactos de la crisis financiera global, modernizar su institucionalidad y revitalizar su democracia, ni revertir la vorágine centralizadora que limita el desarrollo pleno de todos sus territorios. Sin esa convicción, muchos dirigentes políticos seguirán incumpliendo parte importante de los compromisos que contraen en tiempos electorales sus respectivas candidaturas presidenciales y parlamentarias, como ha venido ocurriendo con ocasión de los pasados procesos electorales, ni tendrán la visión y voluntad política requeridas para impulsar las reformas estructurales de nueva generación necesarias para enfrentar las incertidumbres y oportunidades de los nuevos escenarios.

3.3.3 Demanda, movilización y control ciudadano

Con sentido de realismo, parece cada vez más evidente que dicha convicción y voluntad política no va a ocurrir con la claridad doctrinaria y de objetivos requeridos, y por ende no se traducirá en reformas de la profundidad y la velocidad necesarias, si no se genera una

[22] En esencia, descentralización significa traspaso real de poder y de recursos. Quienes en Chile han concentrado el poder político y económico durante décadas, bajo gobiernos de muy diversos signos, no han estado dispuestas a desprenderse y compartir cuotas importantes de su poder en forma voluntaria y gratuita. Sin embargo, dado que tienen la facultad de decisión sobre las reformas requeridas para una real descentralización, en los hechos, son juez y parte para el avance del proceso.

[23] No obstante los anteriores obstáculos, que siguen vigentes, también se observan diversos signos alentadores, que es imprescindible reforzar y ampliar, como son, por ejemplo: a) algunas reformas finalmente aprobadas (derogación del número de las regiones, elección de Consejeros Regionales, traspaso de importantes competencias a los Gobiernos Regionales; b) mejor disposición de algunas instancias del Gobierno central (SUBDERE) y del Parlamento para aceptar la colaboración constructiva de instituciones académicas y de la sociedad civil de regiones; c) mayor conocimiento técnico e iniciativas académicas y ciudadanas dirigidas al avance de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional (Centros de Estudios Regionales; Red Sinergia Regional; Iniciativas Ciudadanas “Yo Voto por las Regiones del CONAREDE, etc.

participación y demanda más significativa, persistente organizada y eficaz, desde la ciudadanía y la sociedad civil organizada, de todas las regiones y de la propia capital.

Ello supone, entre otros, sensibilizar a la ciudadanía respecto de las importantes externalidades negativas que ejerce sobre su calidad de vida la excesiva centralización, que limita sus oportunidades de empleo, ingreso, educación, salud y seguridad. A la inversa, también significa crear conciencia respecto de los impactos positivos que un proceso sostenido de descentralización responsable genera sobre el bienestar, la participación y la realización más plena de los habitantes, tanto de las regiones como de la capital.

3.3.4 El rol de la sociedad civil

En este contexto, es especialmente preocupante el hecho que la sociedad civil aún esté tan lejos de esta problemática y de asumir el rol y las tareas que le corresponderían. De hecho, el desafío de construir un país social y territorialmente equilibrado e integrado sigue siendo un tema que ocupa a algunos iniciados -y a una elite dentro de éstos-, principalmente a aquellos que finalmente toman las decisiones (ministros, directivos de servicios, parlamentarios, consultores, asesores), quienes generalmente anteponen lo *urgente* a lo más trascendente, sustantivo o estratégico.

Porque para escuchar a la sociedad civil y para integrar sus aspiraciones y aportes y abrir espacios de real participación, más allá de voluntad, se requiere confianza en ella y valoración real del diálogo y la interacción deseables entre la sociedad civil, el gobierno y todos los órganos del estado. Ello implica recuperar y recrear la cultura y práctica política esencial, que es la que perfila el sentido y el actuar coherente y consecuente de lo político y la política. Eso será posible en la medida que exista consecuencia práctica entre el discurso y los valores del mismo, cuyo trasfondo privilegia el interés general y bien común, por sobre todo interés individual o corporativo.

Visto así, la desafección ciudadana observable respecto de la política y en general de los asuntos de interés público, entre otros es consecuencia de la observación que los ciudadanos tienen de la pronunciada brecha existente entre discurso, las prácticas y los resultados, percepción que se refuerza por la desinformación y las restricciones, y en muchos casos inexistencia, de espacios para canalizar sus demandas y aportes.

3.3.5 Involucramiento de todos los actores

El éxito y las proyecciones futuras que logren adquirir el Proyecto País descentralizado y desarrollado propuesto, así como su correspondiente Política de Estado, Agenda Concordada, Principios Orientadores, Estrategias y Ejes Temáticos de Acción, implica un proceso de cambios que en definitiva requiere a todos los actores del estado y de la sociedad, en todos sus niveles. Si bien el principal énfasis debe situarse explícitamente y desde en las personas e instituciones de los niveles subnacionales del desarrollo (micro-local; meso-regional), también requiere de un proceso de re-culturización y compromiso decidido de parte de los actores del nivel central, tanto públicos, como privados y académicos.

3.4 Tres niveles: local, regional y nacional

Para los fines del presente estudio, se distinguen tres niveles (micro-local; meso-regional y nacional), que en lo fundamental son coincidentes con los niveles (comunal-municipal; regional, nacional), consagrados en el ordenamiento político administrativo vigente en el país. Escapa a esta lógica la realidad de los llamados "Territorios Especiales", tales como las islas de Pascua y Juan Fernández, cuyas singulares características naturales, productivas y sociales, les imponen la condición de rezagados y por ende la necesidad de un tratamiento diferenciado de políticas e instrumentos públicos.

3.5 Tres "Procesos Clave" interdependientes

Tanto la experiencia internacional comparada como los intentos parciales realizados en Chile, varios de ellos frustrados[24], para poner en marcha una Política de Estado comprehensiva y coherente de descentralización y de desarrollo local/regional, ponen de manifiesto la necesidad de una estrategia de abordaje más integral y sistémica, más que diversas medidas parciales o aisladas, a través de tres Procesos Clave, absolutamente necesarios e interdependientes, que deben impulsarse en forma simultánea y convergente,

[24] - El proceso iniciado al inicio del gobierno del Presidente Lagos, enmarcado en el libro "El Chile Descentralizado que queremos" y los respectivos 15 talleres regionales organizados en convenio con CONAREDE para su socialización y debate, cuya puesta en práctica fuera luego obstruida por un grupo de Senadores de un partido de la coalición de gobierno.

- La excesiva demora experimentada por las reformas constitucionales regionales (elección popular de CORES, traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales; derogación del número de las regiones), firmada por la Presidenta Bachelet el 12 de Abril 2007, que hasta la fecha del presente Informe (Abril 2009), aún no logra su aprobación final y puesta en práctica.

cuya resultante final y deseable es el desarrollo humano, equilibrado en lo social y territorial, como son:

3.5.1 Proceso de Descentralización: que significa traspaso efectivo de poder de decisión autónomo y de recursos, desde el gobierno central a los niveles subnacionales, es decir, desde el centro a la periferia, desde arriba abajo, ***(****top down),* en tres planos principales: político, administrativo y fiscal (presupuestario y tributario). Considerando la experiencia chilena, Mardones (2008) propone definir descentralización como "aquellas reformas institucionales dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, tendientes a asegurar la representación democrática de comunidades territorialmente localizadas y una más eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios públicos".

Más allá de definiciones, en la práctica es deseable que el traspaso de poder de decisión autónomo y de recursos también se extienda a los diversos otros planos relevantes del desarrollo, como son el de la economía privada, la innovación científico-tecnológica, la cultura y las artes, los medios de comunicación, etc.

3.5.2 Proceso de Fortalecimiento de las Capacidades Locales y Regionales: que implica la construcción de capacidades y ampliación de oportunidades, de personas, instituciones y redes, a nivel de comunidades y territorios de nivel micro-local y meso-regional, generada en forma endógena desde la base, desde abajo-arriba *(bottom up)*, en una amplia variedad de planos o ejes temáticos de acción.

3.5.3 Proceso de Movilización y Control Democrático, proceso organizado de gestión, realizada en diversos planos de acción (participación, articulación entre actores, comunicación, control social), absolutamente necesarios para generar una capacidad activa y cohesionada de demanda y propuesta, de la ciudadanía y de la sociedad civil, por el permanente avance de los dos anteriores procesos (descentralización; fortalecimiento de capacidades), eficaz para monitorear, controlar -y cuando fuese necesario exigir- dicho avance y el cumplimiento de compromisos contraídos sobre el particular, generar nuevos impulsos y propuestas y para comprometer a los actores requeridos para dicho fin.

4. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Otra de las carencias que en diversos períodos han dificultado un avance más significativo y sostenido de los procesos de descentralización y de desarrollo local/regional, es la ausencia de un conjunto coherente de principios éticos, políticos y estratégicos que permitan inspirar y orientar dichos procesos y sus consiguientes políticas y acciones.

Es por ello que se proponen aquí para su debate y perfeccionamiento, un conjunto de diez Principios Orientadores, que debieran tenerse siempre en consideración al momento de diseñar, poner en práctica y evaluar políticas y acciones de descentralización y de desarrollo local y regional.

En su mayoría, estos principios provienen de la experiencia internacional comparada, particularmente de aquellos países que han logrado altos niveles de desarrollo a consecuencia, precisamente, de su condición de descentralizados. La necesidad de considerar este tipo de principios se refuerza con los aprendizajes obtenidos de periódicas iniciativas de descentralización en nuestro país, muchas de las cuales han terminado frustradas, entre otros por el desconocimiento o la no observancia de los mismos.

1. **Diversidad:** representa el orden natural y la principal riqueza de Chile, expresada en múltiples dimensiones (geográfica, climática, productiva, social, étnica, cultural, etc.), presente en sus territorios, comunidades y personas, potencial de desarrollo que debe ser respetado y puesto en valor.
2. **Flexibilidad:** implica adecuar dinámicamente la uniformidad de la institucionalidad, las políticas e instrumentos públicos homogéneas, al orden natural diverso de los territorios, facilitando el desarrollo de sus potencialidades humanas y productivas y el impulso de iniciativas diferenciadas y experiencias piloto
3. **Gobernanza democrática:** proceso que mediante una articulación y diálogo entre actores de un territorio, en torno a un proyecto político, objetivos y estrategias de desarrollo compartidas, genera legitimidad ciudadana y técnica de las decisiones adoptadas.
4. **Interdependencia entre *Procesos Clave*:** requiere del avance simultáneo y convergente de los tres procesos: 1. Descentralización 2. Fortalecimiento de capacidades locales y regionales; 3. Movilización y Control Democrático. (necesarios para lograr un efectivo avance de los primeros, mediante una demanda organizada y perseverante, el

monitoreo del avance de los procesos y la generación de los nuevos impulsos requeridos por éstos).

5. **Enfoque territorial:** reconoce y pone en valor la eficiencia del orden natural de los territorios, sustituyendo el tradicional ordenamiento sectorial, aún predominante, por un enfoque sistémico territorial, aplicado tanto en el diseño y aplicación de las políticas, instrumentos y recursos públicos, como en las respectivas respuestas privadas y académicas.

6. **Oferta pública según demandas y oportunidades:** implica organizar la oferta pública (institucionalidad, instrumentos, recursos) a partir de las demandas y las oportunidades de desarrollo diferenciadas de las comunidades y territorios locales y regionales, más que desde la visión central y los intereses e inercia burocrática asociados a la misma.

7. **Subsidiariedad competencial:** principio de ética política, inspirado en su origen por tres encíclicas sucesivas de la Iglesia Católica[25] y exitosamente aplicado en numerosos países hoy descentralizados y desarrollados, que radica cada función pública, competencia o recurso en aquel nivel donde se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional[26].

8. **Correspondencia entre roles, competencias y recursos:** significa cautelar que el cumplimiento de una determinado rol o responsabilidad pública, esté respaldada de la correspondiente facultad o competencia de decisión así como de los recursos requeridos para su adecuada ejecución.

9. **Compensación interregional:** significa asegurar condiciones básicas de bienestar de la población iguales entre comunas y regiones, acercando, con sentido de equidad, aquellas de niveles de desarrollo más rezagados con las más avanzadas, mediante fondos e instrumentos de colaboración y compensación[27].

[25] Rerum Novarum (León XIII,1891); Cuadragésimo Anno (Pío XI,1931); Mater et Magistra,Juan XXIII,1961)

[26] En consecuencia, sólo aquellas responsabilidades que no pueden ser adecuadamente asumidas por alguno de los niveles precedentes, deben recaer en el ámbito de competencia del gobierno central, como son, por ejemplo, las relaciones exteriores, la defensa nacional y la gestión estratégica del desarrollo nacional. En cambio, el excesivo involucramiento del aparato público central en el ámbito natural de los gobiernos regionales y locales, y el no traspaso a éstos del mayor nivel posible de competencias y recursos, además de congestionar innecesariamente al gobierno central, desviándolo de su rol esencial, impide el empoderamiento y ejercicio pleno de las capacidades institucionales y personas a nivel local y regional.

[27] Es el caso, por ejemplo, de las políticas y fondos de convergencia aplicados por la Unión Europea.

10. **Avance diferenciado**: se refiere a la potestad de cada comuna y región de insertarse gradualmente en los procesos de descentralización y de fortalecimiento de sus capacidades, a ritmos y profundidades diferenciadas, de acuerdo a su propia voluntad, capacidades y recursos, y a su tamaño crítico, condiciones políticas, institucionales y materiales objetivas[28].

Dada la extrema heterogeneidad existente entre las regiones de Chile, en todos los planos relevantes de su quehacer, la aplicación de estos principios permitiría poner en práctica *Regiones Piloto*, con reformas y acciones territorialmente diferenciadas. Este tipo de flexibilización permitiría superar la actual rigidez e inercia institucional, marcada por una aplicación homogénea y uniforme en territorios y regiones de realidades tan heterogéneas[29], que obstaculiza la posibilidad de desarrollar en plenitud todo el potencial humano, natural y productivo dado por la amplia y rica diversidad característica del país a lo largo de su territorio.

5. EJES TEMÁTICOS DE ACCIÓN

Finalmente, según la naturaleza de cada uno de los tres procesos (Descentralización; Desarrollo local y regional; Movilización y Control Democrático), se propone una cantidad variable de *Ejes Temáticos de Acción*, para cada una de las cuales se identifican luego diversas Medidas Estratégicas para su puesta en práctica, seleccionadas según su impacto sobre el avance de los procesos y su viabilidad.

Proceso de Descentralización

1. Descentralización Política
2. Descentralización Administrativa
3. Descentralización Fiscal

Proceso de Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales

1. Capital Humano
2. Conocimiento e Innovación
3. Capital Social

[28] La aplicación de este principio ha sido especialmente importante en el caso de países unitarios descentralizados y desarrollados, como es el caso de España.

[29] El buen ejemplo de regiones piloto para la instalación y aprendizajes de la Reforma Procesal Penal y de los Tribunales de Familia corrobora la conveniencia y factibilidad de avanzar con una lógica de diferenciación territorial.

4. Desarrollo Económico Territorial
5. Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial
6. Infraestructura
7. Energía
8. Conectividad Digital
9. Integración internacional y fronteriza de las regiones
10. Identidad, Patrimonio y Cultura

Proceso de Movilización y Control Democrático

1. Participación
2. Articulación entre actores y regiones
3. Comunicación
4. Control Social

En síntesis, para impulsar el Proyecto País descentralizado y desarrollado postulado en el presente estudio, y su correspondiente Política de Estado y Agenda Concordada, según se sistematiza y resume en el Cuadro 1, se propone un abordaje sistémico e integral, que contempla un conjunto de tres Procesos Clave interdependientes, diez Principios Orientadores, y un número variable de Ejes Temáticos de Acción (Tabla 1).

Medidas Estratégicas.

Para los fines del presente estudio, en los Ejes Temáticos de Acción que correspondan a los Objetivos Específicos definidos por la BCN para el presente estudio (Descentralización Política, Descentralización Administrativa, Descentralización Fiscal; Participación, Control Social), se seleccionarán, según su nivel de impacto y viablidad, un número variable de Medidas Estratégicas, entendidas como reformas o acciones capaces de producir, desde su respectivo ámbito, un alto impacto positivo (efecto multiplicador sistémico) sobre el avance de los proceso de descentralización y de desarrollo local y regional en Chile.

TABLA 1.
Marco Estratégico para una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Local / Regional

Principios Orientadores (éticos, estratégicos, políticos)	**Procesos Clave**	**Ejes Temáticos de Acción**
1. Diversidad (Orden natural y principal riqueza de territorios, instituciones y personas, Requiere de respuestas flexibles de la institucionalidad e instrumentos públicos). **2. Flexibilidad** (adecuación dinámica de la uniformidad de la institucionalidad al orden natural diverso de los territorios) **3. Gobernanza Democrática** (Articulación de actores de un territorio en torno a un proyecto político y objetivos de desarrollo compartidos) **4. Interdependencia entre Procesos Clave** (Avance simultáneo de procesos de descentralización; fortalecimiento de capacidades locales y regionales; movilización y control democrático) **5. Enfoque Territorial** (Sistémico y articulador de políticas y recursos públicos; en reemplazo del tradicional ordenamiento sectorial) **6. Oferta pública según demandas y oportunidades** (De las comunidades y territorios) **7. Subsidiariedad Competencial** (Asignación de competencias y recursos que privilegia el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional) **8. Correspondencia entre roles, competencias y recursos** **9. Compensación Interregional** (para asegurar condiciones básicas de bienestar iguales entre territorios) **10. Avance Diferenciado** (Avance de procesos diferenciado según capacidades, tamaño crítico y voluntad de cada región)	**A. Descentralización** (Traspaso de poder y de recursos a los niveles subnacionales, *"desde el centro a la periferia"*)	**1. Política** **2. Administrativa** **3. Fiscal** (presupuestaria, tributaria)
	B. Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales (Construcción de capacidades y ampliación de oportunidades de desarrollo, a personas, instituciones y territorios, "desde abajo arriba")	**1. Capital Humano** (formación, atracción, retención) **2. Conocimiento e Innovación** (propios y pertinentes) **3. Capital Social** (confianza, asociatividad, comportamiento cívico, entre actores del desarrollo) **4. Desarrollo Económico Territorial** **5. Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial** **6. Infraestructura** (física, institucional, tecnológica, energética) **7. Energía** **8. Conectividad Digital** **9. Integración internacional y fronteriza de las regiones** **10. Identidad, Patrimonio y Cultura**
	C. Movilización y Control Democrático (necesarios para asegurar el efectivo avance de los anteriores dos procesos)	**1. Participación** (informativa, consultiva, implicativa, a nivel comunal y regional) **2. Articulación entre actores locales y regionales** **3. Comunicación** **4. Control Social** (sobre el avance y transparencia de procesos)

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

Bachelet, M. (2007). Discurso presidencial con ocasión de la II Cumbre de las Regiones. Valparaíso, Chile. [on line]. SUBDERE. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/1510/article-70785.html [Consulta: 17/03/09]

Cancino R. & Petit-Breuilh, J. (2008). *Informe final bases para la instalación de inteligencia competitiva regional*. Temuco: CONICYT, Banco Mundial, Kawax (Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación). Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera.

Eyzaguirre, N. (2005). *Presentación estado de la Hacienda Pública.* Santiago: Ministerio de Hacienda.

Instituto Nacional de Estadística (2005). *Chile hacia el 2050. Proyecciones de población*. Santiago: INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2003). *Informe CENSO (1982 - 2002)*. Santiago: INE.

Juan XXIII. (1961). *Carta Encíclica Mater et Magistra*. *Sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana*. [on line] Ciudad del Vaticano. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_15051961_mater_sp.html [Consulta: 17/03/09]

Lagos, R. (1999). *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos. Para crecer con igualdad.* [on line] Archivo Chile & CEME. Disponible en http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf [Consulta: 17/03/09]

Lavín, J. (1999). *Programa de Gobierno de Joaquín Lavín. Candidatura Presidencial*. [on line] Documentos políticos. Disponible en: http://www.primeralinea.cl/site/c_documentos/doc_ind_doc_pol.html [Consulta: 17/03/09]

León III. (1891). *Carta Encíclica Rerum Novarum*. *Sobre la situación de los obreros.* [on line] Ciudad del Vaticano. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_lxiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html [Consulta: 17/03/09]

Mardones, R. (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”*. Revista Eure.* 102, pp. 39-60.

OCDE (2008) “National territorial review of Chile. Assessment and recommendations”. 20 session of the Territorial Development Policy Committee. Paris: OCDE. Presentado en seminario organizado por SUBDERE el 18/12/08 en la sede de ILPES - CEPAL, Santiago.

Pío XI. (1931). *Carta Encíclica Cuadragésimo Anno*. *Sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la Ley Evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica "Rerum Novarum" de León XIII.* [on line] Ciudad del Vaticano. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_sp.html. [Consulta: 17/03/09]

Poblete, P. (2009). “Plebiscito en Vitacura” *Diario El Mercurio. Edición 14/03/09.* [on line] Disponible en: http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2009/03/14/plebiscito-en-vitacura-5.asp. [Consulta: 17/03/09]

Prats, J. (2008). Ponencia “Política de Estado y agenda compartida: dimensiones claves, experiencias internacionales”. *VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales*. Temuco: Red Sinergia Regional.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio.* Santiago: SUBDERE.

Universidad del Desarrollo; CIEN & Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2006). *Informe Índice de Competitividad Regional.* Santiago: CIEN.

Üstün, TB & Sartorius, N. (1995). *Mental illness in general health care: an international study*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

von Baer, H. (2009). “No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo de seguir centralizando”. [on line]. Discurso en Instauración ciudadana del Día Nacional de las Regiones, Santiago. CNN Chile. Disponible en: http://www.cnnchile.com/nacional/2009/03/31/dia-de-las-regiones-santiago-no-es-chile/ [Consulta: 01/04/09]

von Baer, H. (2008). *"Capital humano avanzado para fortalecer la innovación y el desarrollo de las regiones de Chile".* Documento de Trabajo. Temuco: Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER. Universidad de La Frontera.

von Baer, H. (2006). "Descentralización y desarrollo local/regional. La tarea pendiente del modelo "chilensis" de desarrollo". [on line] *Revista electrónica Agenda Pública*. Año V, nº 10, Diciembre. Disponible en: www.agendapublica.uchile.cl/n10/baer.pdf [Consulta: 17/03/09].

Waissbluth, M. (2008). Ponencia "Sociedad, Estado y Territorio: Hacia una institucionalidad de nueva generación para el desarrollo equilibrado en Chile". *VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales*. Temuco: Red Sinergia Regional.

PARTE II: MARCO METODOLÓGICO

Ignacio Rodríguez

1. OBJETIVOS.

1.1 Objetivo general.

Desarrollar un estudio que permita visualizar los elementos constitutivos de la descentralización, como la institucionalidad de las formas de gobiernos territoriales (municipios y gobiernos regionales), descentralización fiscal y participación ciudadana, con el fin de obtener orientaciones para mejorar la función legislativa en relación al proceso chileno de descentralización.

1.2 Objetivos específicos:

a) Analizar, evaluar y proponer los rediseños necesarios a la institucionalidad de los gobiernos territoriales (municipios y gobiernos regionales) en el marco de un mejoramiento del proceso de descentralización.

b) Analizar, evaluar y proponer los rediseños institucionales al sistema financiero público que viabilice una mayor descentralización fiscal.

c) Analizar, evaluar y proponer el mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana que permitan integrar a las comunidades locales y regionales a un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad de gobierno regional y comunal.

d) Revisar y analizar el estado del arte de los procesos actuales de descentralización político administrativa en, a lo menos, 3 países extranjeros.

e) Elaborar un modelo para la evaluación ex ante de los proyectos de ley que imponga obligaciones a las entidades locales, que evalúe su costos y determine la asignación de recursos correspondientes.

f) Proponer una agenda temática estructurada y ordenada por niveles de prioridades a partir de la consecución de las conclusiones obtenidas de los objetivos anteriores, para mejorar la normativa municipal y regional, profundizando su autonomía competencial y financiera.

2. ALCANCE Y LIMITACIONES.

El presente estudio se desarrolla en un periodo de 6 meses, que comienza el 16 de marzo de 2009, con una asignación de presupuesto que asciende a 31.160.000 pesos chilenos.

Con respecto a las relaciones que se producen entre los diferentes niveles de gobierno, en la presente investigación, distinguimos tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal[30]. Estas tres dimensiones analíticas son frecuentemente utilizadas en Chile y se suelen combinar entre sí de manera compleja. A su vez, la descentralización administrativa, puede ser clasificada como funcional o territorial. En este informe se enmarca la descentralización administrativa dentro de la distribución de competencias en los distintos gobiernos subnacionales. Sin embargo, conviene aclarar que no somos ajenos al debate conceptual y semántico que se ha venido gestando en los últimos tiempos, en relación a lo que se entiende por descentralización. Por ejemplo, el PNUD (2002) incorpora una cuarta dimensión: la descentralización del mercado, es decir, la transferencia de funciones desde el sector público hacia el sector privado.

Las relaciones con el sector privado aparecerían como consecuencia de añadir a las formas tradicionales de descentralización, la descentralización económica. Esta visión se encuentra en línea con la crítica del Estado del bienestar desarrollada en los años ochenta, que propone la reducción del gasto público mediante la asignación de recursos a través del mercado, clasificando a los sistemas de descentralización en función de dos dimensiones: por un lado, según el mecanismo de asignación de recursos (privado a través del mercado; público a través del Estado) y por otro, según los niveles de organización política y administrativa (central a nivel macro-estatal; regional a nivel meso-nacional y local a nivel micro-municipal o comunal) (CGLU, 2008).

Evidentemente existen relaciones entre los poderes públicos y la economía. Sin embargo, estas relaciones no son de la misma naturaleza por la imposibilidad de someter las decisiones de los agentes privados a procesos democráticos. Adicionalmente, se cuestiona que el hecho de que la autoridad local recurra al mercado para proveer un servicio que demanda la comunidad suponga una pérdida de sus competencias.

Por lo anteriormente expuesto, coincidimos con la postura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, que sugiere en su Informe Mundial 2008 dedicado a la descentralización

[30] Estas dimensiones aparecen definidas y acotadas oportunamente en el “Marco conceptual” de la “Parte III: Desarrollo y Propuestas” del estudio.

y la democracia local en el mundo, que “es preferible reservar la noción de descentralización para referirse a las relaciones entre los poderes públicos, en donde unos se encuentran bajo el control de otros y no a las relaciones entre los poderes públicos y la economía o la sociedad en general” (CGLU, 2008, p. 315). En consecuencia, en este trabajo de investigación no se contemplará la descentralización del mercado cuando nos refiramos a la noción de descentralización.

Asimismo, podemos referirnos a otras dimensiones de la descentralización identificadas en la literatura especializada en la temática. Sin embargo, consideramos que mediante la definición comprehensiva y actualizada de las formas tradicionales de descentralización (política, administrativa y fiscal), abordamos una construcción conceptual que nos permita superar el debate semántico para identificar las medidas estratégicas necesarias para avanzar de una forma sustantiva en el actual proceso de descentralización que enfrenta Chile.

Conviene señalar que el presente estudio tiene un ámbito nacional pero que, dadas sus limitaciones de tiempo y presupuesto, no considera el análisis de los denominados “Territorios Especiales”, tales como Isla de Pascua y el archipiélago Juan Fernández, que podría ser motivo de una nueva investigación.

El estudio comprende una muestra de cinco regiones, a saber: Arica-Parinacota, Antofagasta, Valparaíso, La Araucanía y Magallanes. Cada una de las regiones aporta algunas características diferenciadoras de interés para los objetivos de la investigación. Se han integrado dos regiones extremas, Arica-Parinacota y Magallanes, por su condición de estratégicas para el desarrollo nacional y las otras tres regiones, Antofagasta, Valparaíso y La Araucanía, se han seleccionado a partir de indicadores de desarrollo económico y social como también demográfico. Consideramos que mediante esta selección aseguramos una muestra representativa de la amplia diversidad característica de las regiones de Chile (geográfica, climática, productiva, social, étnica y cultural), que puede contribuir a una adecuada replicabilidad de los resultados del estudio a las restantes regiones del país.

Una parte importante del presente estudio consiste en identificar y analizar experiencias positivas (y también negativas) de otros países (benchmarking), que pudieran significar aportes de mucho interés para los procesos de descentralización y de participación

ciudadana y control social en Chile. En cumplimiento de los términos de referencia de la licitación, hemos considerado el análisis de, al menos, tres países latinoamericanos. Sin embargo, hay diversos otros países, no necesariamente latinoamericanos, cuyos procesos político-institucionales también aportan experiencias de mucho interés para ser tomadas en consideración en el presente estudio. En efecto, varias de estas experiencias, las que sin duda agregarán valor a la investigación, entre las que se encuentran España, Francia, Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda, aportan muy valiosas orientaciones y aprendizajes, algunas de naturaleza genérica, otras de carácter más específico, potencialmente aplicables a los procesos chilenos de descentralización y participación ciudadana y control social, objeto de la licitación convocada por la BCN.

Sin embargo, hacemos notar que no es objeto de este informe la evaluación de los procesos de descentralización en estos países debido a ciertas limitaciones que es preciso mencionar. En primer lugar, porque no se trata de procesos estáticos sino que más bien son dinámicos, es decir, que se van modificando a lo largo del tiempo y se encuentran en constante proceso de cambio. En segundo lugar, cabe señalar como limitación del análisis internacional comparado la dificultad de obtener información actualizada y fiable que permita la comparación de los distintos procesos en los distintos países. En consecuencia, el análisis internacional comparado está enfocado a extraer experiencias y aprendizajes que contribuyan a la reflexión, el debate y, en última instancia, la elaboración de distintas propuestas de reforma para los distintos procesos de descentralización y participación ciudadana y control social en Chile.

Sin perjuicio de lo anterior, existen algunos otros planos y contenidos, que sin estar comprometidos como partes del estudio, constituyen un valioso complemento de éste, como información para el conocimiento y análisis, tanto de la BCN y de los Senadores y Diputados interesados en la temática, como para la ciudadanía y otros actores relevantes del desarrollo.

Este es el caso, por ejemplo, de uno de los tres procesos identificados y denominados “clave” en este informe por su importancia para el desarrollo del país. En particular, nos referimos al proceso de fortalecimiento de capacidades desde la base local y regional, interdependientes y deseablemente interactivos con los procesos de descentralización y de participación ciudadana contemplados en el estudio.

Es por ello que ofrecemos dichos contenidos como complemento, a lo menos en términos de enunciado, en la Parte I: Marco Contextual (ético, político, estratégico) del informe, dado que el tiempo y los recursos disponibles para el estudio no permiten desarrollarlos con el mismo grado de elaboración que aquellos formalmente comprometidos. El desarrollo del mencionado proceso clave, podrá ser objeto de un estudio complementario a éste.

3. TIPO DE INVESTIGACIÓN.

La presente investigación se puede clasificar, según sus múltiples características, de las siguientes formas:

En primer lugar, una parte del estudio es de carácter descriptivo, puesto que se reseñan las características fundamentales de la actual situación chilena en los procesos de descentralización y participación ciudadana y control social. Sin embargo, no se profundiza sobre las causas o razones que han generado la situación político-institucional en la que se encuentra Chile en la actualidad. Esto podría ser motivo de una nueva investigación. No obstante, sí se realiza una reflexión que permita contrastar la situación actual en Chile (enfoque positivo) con la situación deseable (enfoque normativo), que se alimenta de dos fuentes: por un lado, la identificación de necesidades por parte de informantes clave en regiones y, por otro lado, el análisis internacional comparado.

En efecto, el estudio comprende el desplazamiento a cinco regiones, donde se realizan talleres con informantes clave de los ámbitos municipal, regional, empresarial, social y académico, con el objetivo de identificar y priorizar, para cada uno de los "Ejes Temáticos"[31], "Medidas Estratégicas", entendidas como reformas o acciones de carácter nacional, capaces de producir, desde su respectivo ámbito, un alto impacto positivo (efecto multiplicador sistémico) sobre el avance de los procesos de descentralización y de participación ciudadana y control social en Chile. Como línea de base y criterio diferenciador para la selección y priorización de las Medidas Estratégicas a ser propuestas por el presente estudio, se parte del supuesto que aquellas reformas de reciente aprobación así como las que actualmente se encuentran en trámite de

[31] Los denominados "Ejes Temáticos" del estudio son: (i) Descentralización política; (ii) Descentralización administrativa; (iii) Descentralización fiscal y (iv) Participación ciudadana y control social.

aprobación, lograrán ser exitosamente puestas en práctica. En consecuencia, las propuestas que se presentan en este estudio excluyen todas aquellas que cumplen la mencionada condición.

Con respecto al análisis internacional, la presente investigación tiene un carácter documental, puesto que incluye la revisión y el análisis del estado del arte, es decir, el estado actual del conocimiento, de los procesos actuales de descentralización político administrativa en, a lo menos, 3 países extranjeros[32]. En este contexto, para el análisis internacional comparado, el propósito del estudio es mostrar el conocimiento relevante y actualizado de las tendencias, los núcleos problemáticos, los vacíos, los principales enfoques o escuelas, las coincidencias y las diferencias entre los procesos de descentralización y participación ciudadana y control social de los diferentes países estudiados.

A partir de estas dos fuentes de alimentación de la situación deseable en Chile y, mediante la comparación con la situación actual, se realiza un análisis de brechas, por lo que la investigación gira de un enfoque positivo, en el que se describe lo que es, a un enfoque normativo, en el que se propone cómo debería ser.

4. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN.

La información necesaria para la investigación se obtiene de fuentes primarias y secundarias.

Por un lado, se recolecta información directa o de primera mano mediante:

(i) la realización de talleres grupales con actores locales y regionales calificados[33];

(ii) entrevistas semi-estructuradas con aquellos “Informantes Clave” que, por alguna razón, no pudieron participar en el taller, o con quienes se deseara profundizar el análisis de las Medidas Estratégicas;

(iii) la aplicación de encuestas[34] y

[32] En concordancia con lo establecido en los términos de referencia.
[33] La metodología de los talleres realizados en regiones puede consultarse en el Anexo 3.1 incluido en la Parte V: Bibliografía y Anexos del estudio.
[34] El modelo de la encuesta aplicada se encuentra disponible para consulta en el Anexo 3.3 incluido en la Parte V: Bibliografía y Anexos del estudio.

(iv) juicio experto.

Por otro lado, se identifican las siguientes técnicas e instrumentos de investigación secundarios aplicados en el estudio.

(i) Análisis documental.

(ii) Análisis comparado.

5. ESTRUCTURA.

El estudio se estructura en seis partes. En la Parte I: Marco Contextual (ético, político, estratégico), se describen algunas premisas y paradojas relacionadas al modelo de desarrollo vigente en Chile y se discuten diversas dimensiones y efectos limitantes del centralismo chileno para, posteriormente, elaborar un marco referencial basado en tres procesos, que entendemos son clave para el desarrollo del país: (i) Descentralización; (ii) Fortalecimiento de las capacidades locales y regionales y (iii) Movilización y control democrático. Asimismo, se establece un conjunto de principios que, en nuestra opinión, deben orientar las decisiones que se toman en la esfera pública si se quiere realizar un abordaje sistémico e integral de la realidad de Chile. La focalización de los tres procesos mencionados, en lo que hemos denominado *"Ejes Temáticos"* permiten identificar *"Medidas Estratégicas"*, es decir, propuestas concretas de carácter nacional, capaces de producir, desde su respectivo ámbito, un alto impacto positivo sobre el avance de los procesos de descentralización y de participación ciudadana y control social en Chile.

La Parte II: Marco Metodológico, precisa los aspectos metodológicos del estudio, tales como objetivos, alcance y limitaciones, tipo de investigación, técnicas de levantamiento de la información y estructura del informe.

La Parte III: Desarrollo y Propuestas, contiene en primer lugar, el marco teórico, en el cual se desarrolla la fundamentación teórica dentro de la cual se enmarca la investigación y, en segundo lugar, el marco empírico en el que se detalla el estudio realizado en las diferentes regiones y el trabajo de gabinete que conduce al análisis de brechas y a la identificación de propuestas para el avance de los procesos de descentralización, en sus dimensiones política, administrativa y fiscal, y de participación ciudadana y control social.

La Parte IV: Modelo de evaluación ex-ante de proyectos de ley muestra una propuesta para la evaluación *a priori* de las decisiones normativas que se llevan a cabo en el ejercicio de la función legislativa.

La Parte V: Conclusiones y Recomendaciones contiene un resumen de los principales hallazgos identificados en el curso de la investigación y algunas recomendaciones para que el proceso de reforma consiga ser exitoso, destacando los retos y oportunidades del proceso de descentralización para los territorios y el país, en un contexto de creciente competitividad internacional en una economía mundial interdependiente y globalizada.

Finalmente, la Parte VI: Bibliografía y Anexos, recoge las fuentes bibliográficas consultadas en el estudio y la metodología de los talleres aplicados en regiones, incluyendo el modelo de encuesta, los resultados de los talleres en cada una de las regiones que contempla el estudio y, finalmente, se incorpora una descripción del actual procedimiento de la formación de la ley según la Constitución política de Chile vigente y una descripción técnica sobre el concepto de ley en nuestro país.

PARTE III: DESARROLLO Y PROPUESTAS

1. DESCENTRALIZACIÓN

1.1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

César Palma

Heinrich von Baer

1.1.1 MARCO TEÓRICO

En este documento se abordará la descentralización política, presentando, en primera instancia, un marco teórico sobre dicho concepto, precisando qué se entenderá por tal en este estudio. Asimismo se enunciará qué implicancias tiene el avance de las respectivas reformas de descentralización política para el desarrollo de nuestro país.

Con tal finalidad, se analizarán diversas fuentes y definiciones del concepto de descentralización política, junto a sus características principales, vinculadas a la movilización social y fortalecimiento de la sociedad regional y comunal en procura de un efectivo avance del proceso de descentralización. Posteriormente se fundamentarán los efectos positivos que genera la aplicación de reformas de descentralización política en contextos de modernización y democratización del estado e internacionalización del país, ya que genera múltiples polos de control social y político sobre las actuaciones del Estado, contribuyendo, además, a fortalecer las bases para que Chile cumpla con los requisitos para ingresar al selecto grupo de países desarrollados, como es el caso de las gestiones encaminadas con la OCDE.

A. MARCO CONCEPTUAL

Un objetivo básico de la descentralización es la redistribución de la centralidad al interior del Estado, que debe ser equilibrada y democrática (Carrión, 2003). Por consiguiente, éste proceso implica transferir poder de decisión y responsabilidades, aparejadas de recursos suficientes, a los niveles subnacionales de administración del Estado, para poder abordar dichas obligaciones de forma óptima.

La redistribución de diversos elementos, tanto políticos, como de recursos económicos y atribuciones administrativas (Mardones, 2006) que constituyen las obligaciones y condiciones necesarias para un buen funcionamiento del estado desde los agentes públicos del nivel central nacional a otros agentes públicos de niveles de administración subnacionales, es básica si se quieren iniciar procesos de modernización del estado y de desarrollo de la sociedad y el país en su conjunto.

En tal sentido, y tomando en cuenta que al hablar de descentralización, básicamente se está planteando el tema del poder y cómo este se distribuye o redistribuye de mejor forma en la sociedad y el Estado, surge la necesidad de impulsar un tipo de descentralización

específica, que es la descentralización política, relacionada en forma directamente proporcional a los mayores o menores niveles de democracia existentes en una nación.

Además de lo expuesto, Mardones (2006) distingue cuatro tipo de descentralización: dos (desconcentración, delegación) que siguen estando bajo la tutela casi total del estado central, sin poseer mayores grados de discrecionalidad respecto de decisiones que tengan que ver con destinación de recursos, funciones administrativas, impuestos, etc.

Un tercer tipo de descentralización llamado devolución, lo cual implica incorporar al análisis un nuevo elemento relacionado con el fortalecimiento de las capacidades del propio aparato público subnacional para enfrentar las nuevas responsabilidades, ya sea de forma legal o financiera.

Finalmente, la privatización, que significa el traspaso de funciones y entes de la administración pública a organizaciones privadas.

B. TRASPASO DE PODER Y DEMOCRACIA.

Como ya se ha planteado, la descentralización en general y la descentralización política en particular, tienen que ver, necesariamente con traspaso de poder. Pero la interrogante es: ¿traspaso de poder a quién y bajo qué condiciones?. Es aquí donde importan los niveles de democracia existentes en una sociedad y se inicia un camino sin retorno de transferencia de poder y de provisiones de algunos bienes públicos a procesos democráticos locales (Finot, 2002).

La democratización de la sociedad, sin lugar a dudas es el elemento esencial para plantear el impulso de la descentralización política, pero ya no sólo como se había visto hasta ahora, limitado al interior del aparato público, sino que abriendo dicho proceso a las comunidades, a la ciudadanía local y regional. Ello significa acercar aun más el poder de decisión y los recursos a quienes son los destinatarios finales de la labor del Estado, entendidos no sólo como sujetos de atención, sino como agentes principales, activos y demandantes en post de sus propios procesos de desarrollo.

Decir “sus propios procesos de desarrollo”, implica respetar visiones, culturas y opciones diversas sobre lo que es mejor para cada comunidad, pero mirado desde la perspectiva e intereses de la propia comunidad. Por consiguiente, la descentralización política requiere de un nuevo elemento a la base, que es el fortalecimiento, ya no sólo de la estructura

legal y respaldo financiero de las reformas descentralizadoras, sino que de algo más subjetivo, que es el fortalecimiento cívico de las comunidades locales. Ello implica lograr que éstas se sientan parte del proceso de desarrollo que se ha elegido y que sientan que pueden impulsar cambios sustantivos para que su opción se materialice. Finalmente, significa que las autoridades políticas del respectivo nivel administrativo, apoyen y se sientan convocadas por la comunidad para respaldar de forma resuelta las opciones escogidas; asumiendo que los ciudadanos tienen el derecho de resguardar sus intereses y por ende pueden y deben controlar las acciones del Estado. Así, este último tiene, la obligación de prestar atención a las opciones de los habitantes de todas las regiones y comunas del país.

Si bien quienes ostentan el poder político dentro del aparato público tienen potestades amplias para iniciar este proceso, dicha capacidad no permite ni aconseja imponer las medidas en forma discrecional o a ultranza. Aún mas, varias de las iniciativas necesarias requieren de acuerdos amplios entre los diversos agentes políticos y poderes del estado. Por consiguiente implican reformas, ya sean legales o electorales (Mardones, 2008) que permitan desbloquear y destrabar la burocracia inefectiva existente en los diversos niveles del Estado, involucrando a la comunidad, en dicho esfuerzo de eficiencia en la gestión.

Todo lo anterior produce un efecto significativo, tanto en la forma como se generan las autoridades subnacionales, como en el rol que se le asigna a la comunidad en la elección y control de gestión de las mismas y de los demás estamentos del aparato público.

C. EFECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

En la actualidad se observa cada vez mayor coincidencia que un proceso de descentralización política, bien realizado, genera una serie de efectos positivos, como son:

C.1 Eficiencia asignativa de recursos.

Esta se produce al adecuar, diferenciadamente, y de acuerdo a las preferencias priorizadas en cada territorio, los recursos (humanos y financieros) con que dispone el Estado, lo cual reduce la complejidad de los procesos político-administrativos y facilita la transparencia, la representación y la participación y el control ciudadano.

C.2 Gobernanza democrática.

Al descentralizar políticamente una nación, además de ejercer cambios concretos como la transferencia del poder político a gobiernos subnacionales, también se ve fortalecida la democracia del país, siempre y cuando dicha transferencia de poder desde el centro a la periferia signifique una reforma dirigida a inducir el involucramiento ciudadano en soluciones a sus propias demandas y aprovechamiento de las diversas oportunidades presentes en el entorno. Solo así las reformas tendrán real impacto en las respectivas comunidades locales y regionales.

C.3 Confianza público privada.

Al vincularse más directamente los ciudadanos con los agentes públicos, se acercan las decisiones a las comunidades. Además se genera un círculo virtuoso de cooperación entre ellos, lo que fortalece dicha relación, haciendo que unos y otros valoren y entiendan los roles y dificultades; y apoyen los desafíos comunes en cada sector involucrado.

C.4 Mejor relación estado-ciudadanía.

Tomando en cuenta que la confianza genera relaciones más horizontales y mayor valoración de la participación en la toma de decisiones entre los diversos actores públicos y privados, estos últimos tienen la opción y se sienten convocados a exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de electores pueden castigar o recompensar al gobierno de turno.

C.5 Eficiencia pública.

Al impulsar dichos procesos de cooperación virtuosa, y por consiguiente producirse un mayor involucramiento de la comunidad en las propuestas de solución a problemáticas de los respectivos territorios, las acciones a desarrollar tienen una mayor probabilidad de conseguir los objetivos para los cuales fueron propuestas y por consiguiente, una mayor satisfacción de todas las partes involucradas.

C.6 Respeto a la diversidad.

Boisier (2000) plantea que inicialmente existía una confusión entre democracia y sociedad de iguales, e igualdad con homogeneidad, en cuyo caso un Estado nacional fuerte y *centralizado* era el mejor instrumento de modernización. Por consiguiente, dicho modelo aparejaba un aplastamiento de los particularismos territoriales, imponiendo un modelo de sociedad uniforme, justamente donde ésta no existe. Por lo tanto, el paso a dar hoy en día

es inverso. A la base del impulso del proceso de descentralización política está el respetar dichas particularidades y relevar los espacios regionales y locales como lugares y agentes capaces de promover e impulsar su propio desarrollo, con mayor pertinencia respecto de sus propias realidades y mas sensible ante las oportunidades que se les presentan en forma particular.

C.7 Fortalecimiento cívico.

Como se ha planteado anteriormente, la descentralización política no sólo implica fortalecimiento del aparato público, sino que se deben generar, necesariamente, mejores condiciones para desarrollar al máximo las capacidades en la comunidad local, lo cual redunda en un mejoramiento del sistema en su conjunto, puesto que surgen los contrapuntos necesarios desde la sociedad civil como control a la acción discrecional del Estado, los que funcionan de forma eficiente y en un marco de respeto.

Descentralización Política: una definición operacional.

En consecuencia, tomando en cuenta los antecedentes teóricos expuestos con anterioridad en éste documento y asumiendo que dichas definiciones no son ajenas ni independientes de los demás ejes temáticos a desarrollar en el presente proyecto, se entenderá por descentralización política al grado o nivel de autonomía alcanzado en cada territorio subnacional para elegir, democráticamente, a sus respectivos representantes políticos en el aparato público a nivel local, regional y/o legislativo.

1.1.2 MARCO EMPÍRICO

A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA.

El análisis de la experiencia internacional comparada para el eje temático descentralización política se centrará en realizar una comparación analítica respecto de la situación de algunos países de América Latina vecinos y con historia similar a Chile y, por otro lado, de países pertenecientes a la OCDE, principalmente europeos.

Al establecer como grupos de estudio los países de América Latina y los que pertenecen a la OCDE, se han definido lineamientos a la base que son importantes de relevar:

América Latina ha llevado consigo, desde su nacimiento, una serie de procesos históricos íntimamente ligados y generalizables a la gran mayoría de los países que la componen; ensayos de administración de Estado, gobiernos militares de los más diversos signos, procesos de crecimiento económico parciales, retraso social, burocracia gubernamental ineficiente y niveles crecientes de corrupción en las instituciones fundamentales de las naciones, situaciones todas que, si bien tienen particularidades y excepciones, en lo general, también han afectado a Chile en diversos períodos de su historia.

Por otro lado, la existencia de raíces y elementos culturales que les son comunes a la gran mayoría de los países latinoamericanos y teniendo a la base una tradición centralista desde el momento mismo del descubrimiento y conquista por parte de la corona española, ha producido un arraigado modelo unitario y central que impera hasta hoy día en no pocos países del continente.

En el caso particular de la selección para el análisis de los países miembros de la OCDE, se los ha escogido por una razón fundamental, y es que el procesos de modernización del Estado en Chile está siendo impulsado e influenciado, en gran medida, por el objetivo de incorporación del país a dicho organismo supranacional.

A.1 Descentralización política en la OCDE y Latinoamérica

El análisis referido a la identificación de variables que determinan una mayor o menor descentralización política para los fines de este trabajo, estará determinado por el tipo de elección que cada país ha definido para designar a sus autoridades en los distintos niveles territoriales. En éste sentido, mientras más directa participación y poder tenga la comunidad, mayor será la descentralización política existente en el respectivo país.

A.1.1 Francia y los gobiernos regionales

a. Breve historia

Francia era un país de administración centralizada que, solamente ,a partir de 1982 inicia una auténtica política de descentralización, la cual pasará por tres fases:

1. Aprobación de las leyes Defferre[35] en 1982-83; "Ley relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones".

2. Aprobación de textos que completan las primeras leyes de descentralización e integran la descentralización en la organización territorial.

3. Reforma constitucional aprobada en 2003 relativa a la organización descentralizada de la República Francesa.

Después de 1982 comenzaron los cambios reales de descentralización en Francia con la antes mencionada ley de los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones. Con esto fue cambiando el contexto institucional y político del país, que se fue adecuando más a la situación en que se encontraba Europa en ese momento, descentralizando sus naciones, independientemente si fueran países federados o unitarios. Esto además llevó a un cambio de mentalidad dentro de la sociedad francesa.

Francia plantea una serie de puntos respecto de su proceso de descentralización, como son:

- Ley Orgánica 2003/705 de 1 de agosto de 2003 relativa al referéndum local: precisa el campo de aplicación de dicha instancia y determina las condiciones de aprobación de los proyectos de deliberación y acta que se le someten;
- Ley Orgánica 2003/704 de 1 de agosto de 2003 relativa a la experimentación por las corporaciones locales;
- Ley Orgánica 2004/758 de 29 de julio de 2004 relativa a la autonomía financiera de las corporaciones locales: que define sus recursos propios y fija una tasa mínima de su autonomía financiera;

[35] Gastón Deffere, ex alcalde de Marsella y Ministro del Presidente Mitterrand

- Ley de 13 de agosto de 2004 de las libertades y responsabilidades locales: precisa el conjunto de las nuevas competencias que el Estado transfiere a las corporaciones locales.

Por otro lado, el modelo de descentralización francés se realiza de una forma particular y marca diferencia respecto de otros modelos europeos:

En primer lugar, la descentralización en el modelo francés se ejerce dentro de un Estado Unitario y no de un Estado Federal, como Alemania, o de un Estado "Composé" de tipo autonómico, como España.

En segundo lugar, las regiones "á la francaise" no son el producto de una reivindicación autonomista, caracterizada por particularidades de tipo nacional, étnico, cultural o lingüístico, como sucede en Bélgica, España o Italia.

En tercer lugar, la descentralización en Francia se presenta con el rasgo de una verdadera transformación del Estado, el cual se renueva a partir de estructuras antiguas pero todavía subsistentes, es decir, la comuna, el departamento y la región. Dicho cambio pretende ser esencialmente una operación de modernización del Estado, con objetivos precisos: Menos Estado y más libertades para las colectividades territoriales.

Finalmente, es interesante destacar que la descentralización de Francia se plantea como respuesta a una lucha de los territorios contra el poder central, a diferencia de otros procesos de descentralización en Europa, que se planteaban como antagonismo separatista. Es así que, en el caso particular de Francia, para descentralizar se plantea cumplir 5 requisitos esenciales:

1. El traspaso de atribuciones del poder central a las colectividades territoriales;
2. Un traspaso de recursos de aquel poder a los órganos de estas colectividades;
3. La supresión de la tutela administrativa y financiera sobre las colectividades territoriales;
4. La elección, por sufragio universal, de todos los representantes de las colectividades territoriales, de manera que no hay descentralización sin elección; y
5. El otorgamiento de personalidad jurídica de Derecho Público a cada una de las autoridades descentralizadas.

b. Estructura político administrativa francesa actual

En la organización actual de la administración territorial, Francia se compone de:

b.1 Regiones metropolitanas (un total de 22): administrada libremente por:

Consejo Regional, compuesto por:

- Presidente Regional: elegido por los integrantes del Consejo por un período de 6 años.

- Consejero regional: es elegido por votación popular y el cargo dura 6 años.

Este esquema se repite a nivel del departamento y de la comuna. Por consiguiente, cada departamento es administrado por un Consejo General, con integrantes elegidos por sufragio universal por 6 años. De ese Consejo se elige al Presidente del Consejo General. A nivel de cada comuna, por su parte, existe un Consejo Municipal, elegido por sufragio universal, y un Presidente del Consejo Municipal, es decir, el Alcalde.

A.1.2 España y las Comunidades Autónomas

a. Breve historia:

España carecía de una tradición democrática, principalmente por la dictadura de Franco y anterior a esto por sus monarquías absolutistas. En consecuencia, no existían las libertades mínimas de los ciudadanos respecto al sistema democrático de partidos y al pluralismo social y político que debiera existir en una sociedad democrática.

Sin embargo, la constitución de 1931 ya configuraba un derecho de los territorios que buscaban la descentralización en función de sus propias particularidades y la tradición histórica que poseían. El periodo de Franco en el poder no logro hacer desaparecer las visiones autonomistas que se estaban llevando a cabo, y solo aplazó un radicalismo en estas zonas, lo cual se vio reflejado en una escalada de atentados reivindicacionistas tales como los de ETA, incrementándose después de iniciado el período democrático..

Cuando comienza realmente el proceso de descentralización en España es en 1977 con la ley para la reforma política en la que se plantea un cambio a soluciones de autonomía regional, especialmente en los territorios de mayor identidad histórica y cultural como lo son el País Vasco y Cataluña. En estos últimos se ha generalizado el tema de la autonomía de los territorios junto con sus autogobiernos regional.

Según la constitución, el estado español respecto de los territorios, debe cumplir ciertos requerimientos como los son:

- Asistencial e intervencionista (estado social)

- Garantía de ordenamiento jurídico: de su vigencia, aplicación y respeto en todo caso por el propio poder público (estado de derecho)

- Funcionamiento con arreglo a las exigencias democrático participativas (estado democrático)

Respecto a la autonomía que se plantea en España la constitución hace referencia a lo siguiente: “ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía –y aún este poder tienes sus limites, y dado que cada organización territorial esta dotada de autonomía, es parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido como expresa el articulo 2 de la Constitución.”

b. Estructura político administrativa española actual

b.1. Comunidades Autónomas, constituidas por:

- Asamblea Legislativa (Parlamento autonómico), elegido por sufragio universal; el gobierno autonómico posee poderes ejecutivos sobre diversas áreas de gobierno, y se organiza en consejerías.

- Tribunal Superior de Justicia

- Presidente de la Comunidad, elegido por Asamblea y nombrado por el Rey.

El gobierno central nombra un delegado del gobierno para dirigir la administración del Estado en cada comunidad. El estado de las autonomías se basa en la igualdad territorial (los estatutos no pueden contener privilegios o discriminaciones en cuestiones fiscales, salariales, de seguridad social, etc.) y en la solidaridad (no puede ahondar los desequilibrios entre comunidades). Por consiguiente, el Estado debe velar por un equilibrio adecuado, desarrollando políticas regionales que aproximen el nivel de bienestar.

Las comunidades autónomas se subdividen administrativamente en provincias y Municipios.

b.2. Provincia es una entidad local formada por una agrupación de municipios. Su órgano de gobierno es la:

- Diputación, integrada por:

- Junta de Gobierno, compuesta por:

Presidente: Elegido de forma indirecta.

Vicepresidente (uno o varios).

Pleno, compuesto por:

- Diputados: cargo de elección indirecta.

b.3. Municipio (entidad básica de la organización territorial del Estado)

Su órgano de gobierno es el Ayuntamiento, regido por:

- Alcalde: elegido en forma indirecta, su cargo dura 4 años.

- Concejales: elegidos de forma directa, su cargo dura 4 años.

Es así que las comunidades autónomas son una figura inédita en el orden administrativo público de los territorios subnacionales, solo presente en España y fruto de profundas y largas negociaciones en tiempos de la restauración democrática post Franco, surgiendo como modelo alternativo moderado a las visiones dominantes de quienes pretendía seguir manteniendo un estado centralista fuerte y quienes impulsaban cambios tendientes implantar un modelo de estado federal en dicho país.

A.1.3 Perú y la descentralización progresiva

a. Breve historia:

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1979 se reinstauraron las autonomías locales y se introdujeron las regiones en el nivel intermedio (1980-1992). Sin embargo, el proceso no logró consolidarse dado que las regiones fueron creadas desde el estado en un proceso uniforme y la mayoría de los miembros de los órganos regionales no fueron elegidos de manera directa. Por otro lado, se instauraron, como forma de gobierno subnacional, las asambleas, pero éstas no tuvieron competencia regional propia sino

delegada Finalmente, el proceso de transferencia fue muy rápido y se reconoció a las regiones una mínima autonomía financiera.

En el nivel local, las municipalidades recobraron elementos de su autonomía política como la elección directa, aún cuando, en el ámbito financiero, mantenían una limitada autonomía. En el año 1984 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 23.853, actualmente vigente. En el período 1992-2000, se reestructura el poder Ejecutivo suprimiéndose las regiones, y creándose los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), se aprueba la Carta Magna de 1993 y se modifica la actual Ley Orgánica de Municipalidades a través de una ley de Tributación Municipal.

Si bien la Constitución de 1993 establecía las normas de descentralización debiendo elegirse las autoridades regionales a más tardar en 1995, recién en 1998 se promulgó la Ley Marco de Descentralización, la cual no da inicio a un proceso de regionalización sino que estableció la organización territorial departamental del país.

Las características más importantes que estableció la Ley Marco de Descentralización con relación a los CTARs fueron: una clara dependencia del Ministerio de la Presidencia, el establecimiento de funciones generales, el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico del CTAR son designados por el presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de la Presidencia, y cada CTAR constituye un pliego presupuestal dentro del Sector del Ministerio de la Presidencia. Todas estas características muestran a los Consejos Transitorios de Administración Regional como instancias desconcentradas del gobierno nacional y no como gobiernos regionales.

La reforma constitucional impulsada y aprobada en el 2002, sobre descentralización, plantea un proceso flexible y gradual, definiendo como elementos esenciales del proceso de descentralización tanto la gradualidad como la sustentación técnica de la transferencia de las materias de competencia, las funciones y los recursos hacia los gobiernos subnacionales. La reforma constitucional constituye, en el nivel intermedio, un gobierno regional al que le otorga autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; así como una estructura de gobierno: Consejo Regional, un Presidente y un Consejo de Coordinación Regional.

Del mismo modo se reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales; y una estructura de gobierno: Consejo Municipal y Alcaldía. A pesar

que la Constitución vigente establece que existen tres niveles de gobierno, la última década se ha caracterizado por una re-centralización del Estado, que ha determinado una estructura institucional en la cual existe un nivel nacional excesivamente grande que reúne demasiadas responsabilidades y un nivel local que posee una limitada gestión de recursos.

b. Estructura Político administrativa peruana actual

b.1 Gobierno Regional

En el año 2002 (16 de Noviembre), el presidente peruano promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), la cual se terminó de debatir ese mismo año y se aprobó por parte del Congreso el 8 de Noviembre.

Según lo establecido en dicha Ley, el Perú está compuesto administrativa y políticamente de la siguiente forma:

- Presidencia Regional (órgano ejecutivo), constituido por:

Presidente Regional, elegido por voto directo, por un periodo de 4 años.

Vicepresidente Regional, elegido en conjunto con el Presidente Regional, y al igual que este dura 4 años en el cargo

- Consejo Regional (órgano normativo y fiscalizador), está constituido por:

Consejeros Regionales de las provincias de cada región, los cuales son elegidos por votación popular directa y duran en sus cargos 4 años.

Presidente Regional

Vicepresidente Regional

- Consejo de Coordinación Regional (órgano consultivo y de coordinación), está integrado por:

Presidente Regional (pudiendo delegar en el Vicepresidente)

Alcaldes Provinciales

Representantes de la sociedad civil, elegidos democráticamente por un período de 2 años.

Cabe destacar que, para desarrollar las múltiples funciones que son naturales del Gobierno Regional en Perú, éste se apoya en 5 Gerencias Regionales, las cuales apoyan diversas materias de interés regional: Desarrollo Económico, Desarrollo Social; Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, Infraestructura.

b.2 Gobierno Municipal

En los dos casos de gobierno municipal establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades del Perú, los concejos municipales (provincial y distrital), están conformados por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones.

- La Alcaldía (órgano ejecutivo), está integrada por:

Alcalde (provincial o distrital), quien es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa, elegido de forma directa por un período de 4 años.

Consejo Municipal (órgano coordinador y consultivo), compuesto, según corresponda, por:

- **El Consejo Municipal Provincial**:

Alcalde Provincial

Regidores: elegidos por sufragio directo, por un período de 4 años.

- El Consejo Municipal Distrital (órgano coordinador y consultivo), conformado por:

Alcalde Distrital

Regidores: elegidos por sufragio directo, por un período de 4 años.

A.1.4 Colombia y el proceso de acreditación

a. Breve historia

Al igual que el Perú, Colombia ha tenido una larga tradición centralista que concentraba las facultades políticas, administrativas y la provisión de servicios en el gobierno nacional. Históricamente este modelo se consolidó por la necesidad de lograr estabilidad en un

contexto de graves crisis políticas, conflictos regionales y problemas de integración nacional. Sin embargo, lograda la estabilidad el costo a pagar fue la ineficiencia en la provisión de servicios y escasa vinculación del estado con las comunidades locales.

Así, Colombia intentó en varias oportunidades descentralizar las funciones del Estado. Es con la constitución de 1991 que se da un nuevo impulso a este proceso, en parte motivado por la situación de violencia en el país, pues el fortalecimiento de los gobiernos locales favorecía la presencia del Estado y, por ende, el apoyo local a la democracia.

A partir de entonces se han venido entregando recursos, facultades políticas y responsabilidades de provisión de servicios a los gobiernos departamentales y municipales.

Hasta antes de 1991, los intentos de descentralizar se basaron meramente en compartir recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin embargo el control del poder central todavía era importante y no se logró fortalecer efectivamente los gobiernos locales. Con la nueva Constitución colombiana (1991) se ampliaron las facultades de los gobiernos subnacionales, otorgando mayor autonomía política, administrativa y fiscal. Para ello, se amplió la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos tributarios.

En este nuevo esquema el gobierno central tiene responsabilidad sobre la estabilización y la distribución de recursos, en tanto los gobiernos subnacionales son responsables de la asignación de dichos recursos y de la provisión de servicios como educación y salud. Por otro lado, los servicios están en las manos de los Departamentos, salvo para los municipios más grandes que pueden tomar dichas responsabilidades. Para salvar la posibilidad de carencias institucionales o técnicas el gobierno no entrega estas responsabilidades automáticamente, primero se debe pasar por un proceso de “acreditación” que busca determinar si el Departamento o Municipio está en capacidad de asumir dichas responsabilidades. Esta “acreditación” requiere:

- Un sistema funcional de información.

- Un Plan de Desarrollo para cada sector sobre el cual se asumen responsabilidades.

- La aprobación de reglas y procesos para la distribución del presupuesto.

- Un Plan de contingencia.

- Acuerdo con los ministros de los sectores respectivos.

Sin embargo, la realidad ha hecho que el rol departamental sea limitado, en tanto las instituciones municipales están más arraigadas (sus autoridades se nombran por elecciones desde 1986, en comparación a las departamentales que recién son elegidas desde 1991).

Entre los problemas que enfrentó la descentralización en Colombia está la presencia de incentivos incorrectos, los cuales no favorecen la eficiencia del gasto en los gobiernos subnacionales. En especial se argumenta que las transferencias reducen el incentivo a incrementar la recaudación de recursos propios de los gobiernos subnacionales; y si bien las transferencias de toda índole han sido crecientes a lo largo del proceso, el haber asignado estos recursos antes que las funciones a descentralizar y de asegurar la institucionalidad de los gobiernos que recibían funciones generó desperdicio de recursos y mala calidad de gasto en algunos casos.

b. Estructura político administrativa colombiana actual

b.2 Departamento, el cual está compuesto por:

Gobernador, elegido por votación directa

Asamblea Departamental, compuesta por:

Diputados, elegidos por votación directa

b.3 Municipio y Distrito[36]: compuestos por:

Alcalde: elegido por votación directa, su período dura 4 años

Concejo Municipal o Distrital (órgano colegiado): integrado por:

Concejales: elegidos por votación directa

En general, si observamos el sistema eleccionario, desde el punto de vista de la incidencia de la ciudadanía en la elección de sus autoridades, Colombia es, junto a Perú, el caso donde mayormente se ha avanzado en tal sentido.

[36] Los Distritos son similares a los Municipios, solo se diferencias de éstos últimos por sufunción. En Colombia existen 4 territorios con denominación de Distrito: Bogota como distrito capital, Santa Marta como distrito histórico, Cartagena como distrito turístico y Barranquilla como distrito industrial

A.1.5 México y la flexibilidad eleccionaria

a. Breve historia

El principio del federalismo en México data desde su primera Constitución (1824), en la que se adopta el régimen Federal como respuesta a diversas tendencias separatistas en su territorio debido a la permanente lucha armada entre centralistas y federalistas (monarquía y república). Posteriormente, a inicios del siglo XX, es promulgada la tercera Constitución del País (1917), la cual continúa vigente. En ésta se mantuvo el Régimen Federal bajo la figura de República representativa, democrática y federal.

El federalismo mexicano tuvo una dinámica centralizadora, paradójicamente, debido a las modalidades que se imprimieron a la acción política y económica sobre todo en el siglo XX, que favoreció al crecimiento económico y al desarrollo social, en medio de una prolongada estabilidad, pero dejando relegados el fortalecimiento y desarrollo locales. La creciente centralización fue neutralizando la capacidad gubernativa y las respuestas de las entidades subnacionales y de los municipios.

En la década de los ochenta se dieron los primeros pasos para profundizar el proceso de descentralización en México, bajo un contexto altamente politizado. Esto tuvo lugar a mediados de la década, coincidiendo con el momento en que en algunos estados federados, los candidatos de partidos de la oposición (PAN, PAR) empezaron a lograr algunas victorias en las elecciones para alcaldes y gobernadores. En 1984, el presidente De la Madrid instituyó el “Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal”, con el objetivo de desconcentrar la administración federal, mediante la creación de centros regionales. Sin embargo, es en el periodo comprendido entre los años 1989 y 1993 en que el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del estado de manera significativa, cobrando real trascendencia y dimensión dicho proceso. Esto se logró mediante el impulso de un programa de desarrollo y lucha contra la pobreza a nivel nacional denominado PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), el cual financiaba y gestionaba directamente, aunque no definía objetivos concretos, sino que estimulaba a los entes y comunidades locales a que definieran sus prioridades mediante acuerdos locales de solidaridad.

Por otra parte, en este periodo, el mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa del

área de la educación básica a los estados, por parte del gobierno federal. Posteriormente, a partir de 1994, la iniciativa "Nuevo Federalismo" contempló un conjunto de acciones más decididas en materia de descentralización. Al respecto, se realizaron importantes traslados de competencias y recursos en las áreas de la salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación, en la agricultura, el medio ambiente, los transportes, entre otros sectores.

Por un lado, se plantea que estas transferencias produjeron que, en un corto período de tiempo, se duplicaran o triplicaran los recursos financieros y humanos que gestionaban a los estados, impulsando el desarrollo de sus estructuras organizativas y su capacidad para la formulación de políticas. Por otro lado, opiniones divergentes han señalado que este traslado de funciones operativas no ha significado que haya crecido en forma significativa su capacidad para tomar decisiones, puesto que los recursos que recibieron los gobiernos federales son insuficientes para afrontar el conjunto de nuevas responsabilidades.

b. Estructura político administrativa mexicana actual

Estructura El Poder Ejecutivo tiene carácter unitario; el de la Federación se deposita en el presidente de la República, el de cada uno de los 31 estados en un gobernador y el del Distrito Federal en el jefe de gobierno.

b.1 Estado (en número de 31)**,** compuesto ejecutivamente por:

Gobernador: elegido de forma directa por un período de 6 años

b.2 Municipio (en número de 2348), compuesto por:

Presidente municipal: elegido cada tres años por votación popular[37].

Regidor y síndico: elegido cada 3 años por votación popular.

Como se puede apreciar en los antecedentes recogidos, para el análisis particular del caso mexicano, una de sus falencias ha sido el traspasar responsabilidades a gobiernos subnacionales no aparejadas de recursos suficientes para poder ejercer dichas responsabilidades, lo cual ha generado fuertes presiones, particularmente en el nivel local de administración estatal.

[37] Dependiendo del Estado en que se encuentre el municipio, la fecha de la elección también será variable, puesto que no existe un calendario único para su realización (no confundir con el período que duran los cargos, esto sí es homogéneo para todas las municipalidades y estados)

A continuación, puede observarse un resumen de los sistemas de elección de autoridades de cada uno de los países seleccionados para el análisis, tomando en cuenta en modelo de estado de cada país, el año en que se iniciaron los procesos de participación ciudadana, el o los niveles de administración en los cuales se ha impulsado dicho proceso y el tipo de elección, ya sea directa o indirecta.

Cabe mencionar que la TABLA 1.1.1 se ha confeccionado para ofrecer un panorama muy general respecto de la forma de elección de las principales autoridades (ejecutivo) en cada uno de los niveles de administración pública.

TABLA 1.1.1
Evolución del panorama eleccionario en países seleccionados[38]

Grupo	País	Tipo de Estado	Elecciones Nacionales		Elecciones Provinciales/ Regionales		Elecciones Locales	
			Año	Tipo	Año	Tipo	Año	Tipo
Europa	**España**	Comunidad Autonómica	1977	Indirecta	1977	Indirecta y directa	1979	Directa
	Francia	Unitario	1965	Directa		Indirecta		Directa
América	**Chile**	Unitario	1990	Directa	--	--	1992	Directa
	Perú	Unitario	1980	Directa	2002	Directa	1981	Directa
	Colombia	Unitario	1958	Directa	1991	Directa	1986	Directa
	México	Federal	1917	Directa	1917	Directa	1917	Directa

Fuente: Modificado a partir de Burki, Perry & Dillinger (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado.* Washington D.C.: Banco Mundial. pp. 20-21.

En general, se puede observar, que el caso chileno, respecto de traspaso de poder a la ciudadanía para decidir sobre quienes los representarán en el aparato público en los distintos niveles, es tardío al ser comparado con la mayoría de los demás países estudiados.

[38] España presenta, en su ordenamiento subnacional, 3 niveles de gobierno, Gobierno de las Comunidades Autónomas, Gobierno de las Diputaciones y Ayuntamientos. Además, en el mis país existen Diputaciones (Forales), que por pertenecer a territorios con gran arraigo histórico y cultural propio, han conservado facultades extraordinarias distintas a las existentes en las demás diputaciones, como por ejemplo, elecciones directas de sus autoridades.

En el caso francés, particularmente en la II República (1848 a 1852) el presidente era elegido para un mandato de cuatro años por sufragio universal directo, Posterior a ello, durante la III República (1871-1940) y hasta el fin de la IV (1946-1958) el presidente fue elegido por los miembros de la Asamblea Nacional y el Senado reunidos en Congreso. El presidente de la República tiene sus poderes estipulados por la Constitución del 4 de octubre de 1958, que establece un ejecutivo de dos cabezas: el presidente de la República y el gobierno.

Al hablar de la administración subnacional en el Perú, se observa la existencia de 4 niveles de gobierno (Gobierno Regional, Gobierno Provincial y Gobierno Distrital).

También se observa que, dejando de lado a México, en el resto de los países estudiados, el nivel meso de administración estatal (según corresponda región, provincia, estado) ha sido el último en descentralizarse. Esto se refuerza con el hecho de que dicho nivel, en Chile, surgió como un efecto no deseado de las negociaciones entre las dos coaliciones dominantes post gobierno militar (Concertación y Alianza)

En el caso de Chile, dicho nivel aun sigue siendo administrado ejecutivamente por agentes políticos de exclusiva confianza del o la presidente(a) de la república en ejercicio, presentando el país, por consiguiente una débil autonomía electoral en el nivel meso y una fuerte autonomía en el nivel local, puesto que, como se observa en la tabla, dicho nivel se descentralizó casi conjuntamente con el nivel nacional, con lo cual, estos dos niveles de administración, en un porcentaje amplio de los países, son los que mayores grados de descentralización política han alcanzado.

A.2 Tendencias del proceso de descentralización política: contexto internacional

En general, los países de los dos bloques estudiados, más temprano unos, mas tarde otros, han iniciado con éxito relativo, procesos de descentralización de sus formas de administración pública de los territorios en que se sustentan.

Sin lugar a dudas, los que mayor éxito han presentado, si se los mide en términos de evolución social y económica luego de iniciados dichos procesos, son los países que componen Europa. En el caso de América Latina, aun se observa que, si bien se han impulsado procesos de descentralización política, ésta no ha sido efectiva o ha tenido efectos muy parciales y en la mayoría de los casos, el gobierno central y la capital nacional siguen sin contrapeso de poder desde los gobiernos o administraciones de los territorios subnacionales.

Tal vez esto se explique por las causas de la concentración política y económica que han estado a la base del centralismo Americano; por un lado, los peligros de desmembramiento territorial que han sufrido la gran mayoría de los países que componen el continente, y las pugnas separatistas entre caudillos; y por otro lado las luchas ideológicas, todo lo cual ha generado estados centralistas y culturas en el mismo sentido, difíciles de romper en pocas décadas.

Otro aspecto relevante que diferencia a ambos bloques es que no importando el tipo de modelo de estado que se haya impulsado, en Europa todos los países estudiados

iniciaron procesos de descentralización de sus aparatos públicos, entregando poder y recursos a sus niveles intermedios de administración.

En América Latina dicho proceso no se visualiza con suficiente claridad, mucho menos sus resultados. Con todo, se retomó con relativa fuerza nuevamente luego de los gobiernos militares que se generalizaron en el continente en los 70`s, existiendo buenas y no tan buenas experiencias al respecto.

A.3 Falencias del proceso de descentralización política

Con todo, se debe tomar en cuenta que el proceso ha enfrentado varias dificultades, principalmente por la ausencia de políticas tendientes al fortalecimiento de las capacidades tanto del propio gobierno subnacional, como de sus órganos asesores y de la ciudadanía en general.

Otro elemento a tener en cuenta, respecto del involucramiento de la comunidad, es que los órganos encargado de impulsar el proceso de descentralización no ha tomado en cuenta, ni en su estructura ni en opinión, en varios casos, a la sociedad de las regiones, existiendo, por consiguiente, un divorcio entre lo que promueven dichos organismos y las comunidades regionales y locales. Ejemplo de ello es el proceso de descentralización peruano.

Un elemento anexo es el errado diagnóstico, si es que lo hubo, al traspasar responsabilidades sin estimar con suficiente claridad cuál debería haber sido el nivel de recursos financieros extras que debía obtener el gobierno regional o municipal al aumentar no solo las responsabilidades, si no que además una característica implícita en el proceso, y es el aumento de la complejidad en la administración global del respectivo gobierno.

A.4 Aprendizajes para Chile.

La experiencia internacional plantea que se puede elegir democráticamente a autoridades de nivel regional sin que se hagan realidad los “temores” de desmembramiento del Estado y pérdida de poder para contener posibles tendencias separatistas o rupturitas de índole local. Ejemplo de ello son todos los países estudiados, en los cuales, existiendo diversos tipos de Estado, diversidad cultural y geográfica, ninguno ha experimentado, por causa de la descentralización política, peligro de desintegración territorial, social o legal.

Poniendo los contrapesos necesarios, llevando un proceso de evaluación tanto de qué se va a descentralizar y quiénes están en condiciones de asumir dichas responsabilidades, y fortaleciendo a quienes aun no están en condiciones de iniciar estos procesos que implican, necesariamente, una mayor capacidad de gestión al interior del gobierno, pero también una sociedad mas preparada e involucrada en sus procesos de desarrollo, se pueden impulsar procesos de mayor democratización de los gobiernos subnacionales. Aquí, en lo referido a la gradualidad del proceso y acreditación de competencias dichos niveles, pueden resultar interesantes los casos de Colombia y Perú.

En el caso peruano, la reforma constitucional dada en el 2002, sobre descentralización, plantea un proceso flexible y gradual, definiendo como elementos esenciales del proceso de descentralización, además de la gradualidad, la sustentación técnica de la transferencia de las materias de competencia, las funciones y los recursos hacia los gobiernos subnacionales.

En éste sentido, sería interesante aplicar dicho principio en Chile, generando territorios piloto que permitan monitorear de mejor forma los procesos que subyacen a la de descentralización política. En tal sentido, y tal vez una forma posible de ser replicada en nuestro país es no entrega responsabilidades desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales de forma automática y de una vez a todos. El caso colombiano, implicó, primero, pasar por un proceso de “acreditación” que buscaba determinar si el Departamento o Municipio estaba en capacidad de asumir dichas responsabilidades, si no lo estaba, se proponía un plan para fortalecerlo y superar las brechas existentes.

Tampoco sería necesario tener un proceso homogéneo de elecciones en todos los territorios subnacionales (comunas y regiones). En este sentido, el caso mexicano, si bien federal, nos entrega pautas que permiten aplicar dichas premisas en contextos de modelos de administración unitarios, sin que se cuestione siquiera tal condición.

Otro elemento interesante de ser tomado en cuenta es lo referido al poder que se le otorga a dichos gobiernos para adecuar (dirigir, definir, normar y gestionar) políticas públicas nacionales a las particularidades de cada territorio, en todos los países estudiados, unos mas otros menos, se establecen excepciones a la norma común de administración de los territorios, ya sea por cuestiones histórico-culturales en el caso de España y Colombia, en función de su tamaño poblacional, en función de sus ejes de

desarrollo priorizados, incluso en función del rol que cumple dentro de la administración general de la nación. Pero siempre tratando de respetar la diversidad de los territorios y sus comunidades.

Finalmente, se puede profundizar la descentralización en Chile tomando en cuenta que la mayoría de los países que se han estudiado tienen un régimen de administración estatal similar al chileno, incluso países como Francia, seguidos por no pocos estudiosos en materia de descentralización.. Para el caso chileno, falta impulsar con mayor fuerza casi todos los principios elementales de la descentralización gala, pero particularmente el que para este eje importa: la elección, por sufragio universal, de todos los representantes públicos de los territorios subnacionales.

B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE

Entendiendo que el proceso de descentralización en general y la descentralización política en particular en Chile, ha experimentado un estancamiento en la última década respecto de los avances profundos de principios de los 80´s y 90`s, a continuación se realiza una breve descripción del estado del arte de dicho proceso.

Al iniciar este estudio y analizar la descentralización política en Chile, es necesario definir qué se entenderá, en el marco de este proyecto, por dicho concepto. Tomando en cuenta que se han definido 4 ejes temáticos que, por su naturaleza, se encuentran íntimamente ligados, por lo cual, para entender y clarificar qué se entiende por descentralización política y poder hacer un análisis mas particular, se la ha desvinculado de temáticas relacionadas a descentralización administrativa, fiscal y de participación ciudadana y control social, y sólo se la ha dejado asociada a la capacidad o posibilidad que la ciudadanía posee para elegir democráticamente a sus representantes.

En consecuencia, el análisis se centrará, para estos fines, en dos niveles de gestión en Chile (comunal, regional) en los cuales se establecerá el nivel de participación, si es que lo hay, de parte de la comunidad, y por ende, la autonomía y grado de descentralización política para elegir a los representantes del sector público en cada caso.

B.1 Evolución del proceso de descentralización política en Chile.

Respecto del porqué se inició el proceso de descentralización en Chile, Mardones hace un análisis acerca de éste evento en nuestro país, relacionado directamente con la ciencia política, para ello el autor plantea tres hipótesis que va desarrollando, estas son: La

hipótesis de la democratización, la hipótesis de la estrategia electoral, y la hipótesis de las reformas descentralizadoras “top down” o de arriba-abajo.

B.1.1 Restauración democrática.

La primera hipótesis sobre la democratización hace referencia a que las propuestas descentralizadoras en Latinoamérica tienen directa relación con la restauración democrática, o el fin de las dictaduras militares, debido al cambio en todo ámbito que se realizaba en este periodo en los países latinoamericano, además de la presión que se ejercía por cambios hacia la democracia desde el interior de los propios países, pero también desde la comunidad internacional.

Si bien en lo general, dicho planteamiento se cumple, existen casos en los que no se han generado dichos procesos inmediatamente post democratización; como el caso de Bolivia, proceso que ocurrió 12 años después de su restauración democrática. Además, tomando la experiencia de otros países, los cuales no han transitado por dictaduras y por consiguiente, han sido constantes en sus procesos democráticos, tenemos que Colombia y Venezuela descentralizaron solo en 1986 y 1989 respectivamente.

El proceso de restauración democrática en Chile implicó una serie de cambios, no siempre asumidos como necesarios por las coaliciones políticas dominantes, y por consiguiente, por quienes ostentaban el poder en ese entonces. Es así que las elecciones municipales democráticas surgen como el primer cambio a realizar, y así, entre otros objetivos, terminar con las autoridades locales designadas directamente por el presidente.

Para que ello se pudiera materializar, era necesario incorporar cambios a la Constitución de 1980, por lo que la coalición denominada Concertación por la Democracia, necesitaba los votos de la coalición de derecha, los que en esa época (saliendo de la dictadura) no era fácil de obtener. Para poder dar una salida al tema se firmó un acuerdo político de reforma regional y municipal el día 21 de agosto de 1991 entre ambas coaliciones, el cual proveía un marco básico de entendimiento que permitió la discusión posterior en el congreso y eventualmente la aprobación de las reformas propuestas.

Aparejada a la reforma municipal, surge la reforma regional, pero como un efecto no deseado desde el principio de las negociaciones y a pesar de los avances significativos en la primera mitad de los años 90, dicho proceso se estancó y hasta ahora ha quedado relegado a meros cambios cosméticos.

Lo que se ha obtenido con estos dos cambios en la forma de ver nuestro aparato administrativo y político subnacional es, por una parte, potenciar el poder político tanto de los alcaldes como de la comunidad local, al entregar a estos últimos la potestad de elegir a dichas autoridades; y un segundo efecto ha sido menos institucional, pero cada vez más sentido, y tiene que ver con la necesidad de democratizar los gobiernos regionales, eligiendo a sus autoridades vía voto directo de la ciudadanía.

B.1.2 Los partidos políticos y el principio de ganancia electoral

La experiencia nacional, en diversas elecciones, entrega antecedentes en este sentido. Los partidos políticos privilegian a sus caras mas conocidas a nivel nacional para acceder a caros públicos de elección popular, no existiendo, o siendo un criterio discrecional, la posibilidad de que surjan representantes genuinos de la comunidad de la respectiva región.

a. Elecciones Municipales

La primera reforma que se requería realizar era la elección de alcaldes, el sistema de 1992 prescribía que el candidato a concejal mas votado perteneciente al pacto mas votado y que sobrepasará el umbral del 35% de los votos resultaría elegido alcalde, si estas condiciones no se cumplían, entonces los concejales votarían entre ellos para elegir al nuevo alcalde (Mardones, 2006).

b. Primeros intentos de elecciones regionales

Luego de la reforma de la elección de alcaldes, existió una pugna entre la izquierda y la derecha por la elección indirecta de los consejeros regionales, la derecha apelaba a que se iba a “politizar” estos cargos y buscaba continuar con el régimen antiguo de los CODEREs (consejos de desarrollo regional) del gobierno militar. Al final el tema se resolvió a favor de los consejos regionales electos de forma indirecta.

Después de muchas diferencias existentes entre los partidos políticos, específicamente entre la concertación y la derecha, respecto a la elección de los alcaldes y concejales durante los años 90, se extrae que una de las preocupaciones principales de estos dice relación con los resultados en las elecciones, lo cual se contrapone con una visión reformista que es la necesaria para poder realizar una descentralización política eficiente, ya que este tipo de descentralización influye directamente en los intereses políticos de los partidos. Es por ello que estos ejemplos de las dificultades para hacer reformas en el

aspecto electoral se recalcan al momento de aspirar a reformas profundas que descentralicen Chile en su aspecto político.

B.1.3 Reversión hacia la forma "bottom up"

a. Proceso top down

La tercera hipótesis llamada "top down" o de arriba-abajo, nos dice que algunos países de Sudamérica andina como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, han tenido procesos o reformas descentralizadoras desde arriba hacia abajo "top down" (O'Neill, 2003), producto que los actores de "arriba" tienen un conflicto de intereses entre ellos, eso ocurre cuando no existen las demandas descentralizadoras desde los actores de "abajo".

Según Rodrigo Mardones la descentralización en Chile si bien comenzó desde arriba hacia abajo o "top down" se ha ido desarrollando hasta llegar a un periodo de "bottom up" o de abajo hacia arriba, es decir que la personas o ciudadanos de Chile ven la necesidad de tener un país más descentralizado. Por consiguiente, se subentiende que toda reforma que surja de la institucionalidad pública obedece al proceso "desde arriba".

b. Traspaso de competencias

En Chile, como proceso de descentralización, se realizaron algunos cambios en diferentes aspectos como los son; la educación primaria y secundaria y la salud primaria cuyas administraciones pasaron a ser, en parte, dependientes de los municipios. También, a nivel municipal, se crearon dos leyes de rentas municipales, para que los municipios que hasta entonces contaban con menos recursos pudieran tener un mayor presupuesto. También se creó el programa de fortalecimiento de la gestión municipal (PROFIM); además de la reforma del Articulo 110 constitucional que faculta a los municipios a crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía. La instauración de elección democrática de alcaldes y autoridades municipales en modalidad de elección separada de alcaldes y concejales.

A nivel regional se fortalecieron los instrumentos de inversión, como el fondo nacional de desarrollo regional, la inversión sectorial de asignación regional, convenios de programación e inversión regional de acción local. En 1992 se dictó una ley orgánica constitucional, en la cual las regiones pasan a ser organizaciones con personalidad

jurídica; y finalmente se crearon los consejos regionales por elección indirecta a través de los concejales municipales (Waissbluth & Leyton, 2006).

B.2 Análisis por nivel de administración territorial

B.2.1 Nivel comunal

A nivel comunal, que es el nivel más cercano de la gestión pública en que se someten a consideración de la ciudadanía los cargos públicos, se establece en la ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (septiembre de 2004), en su Título IV, Artículo 105 que para las elecciones municipales regirán las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicios Electorales

Las administraciones comunales cuentan en Chile con elecciones desde el año 1992, lo que ha fomentado un proceso de profundización de la participación ciudadana, el cual, si bien no ha estado exento de problemas o críticas, puesto que no se ha avanzado en mayores espacios de inclusión ciudadana de tipo permanente, ha permitido el desarrollo de una democracia local incipiente.

TABLA 1.1.2
Descripción de cargos de nivel comunal

Cargo	Descripción
Alcalde	En lo que respecta a quienes pueden establecer candidaturas a este cargo, la LOCM 18.695 establece en su Título V, Párrafo 1º, Artículo 107 bis que "Las candidaturas a alcalde podrán ser declaradas por un partido político, por un pacto de partidos, por un pacto entre un partido político e independientes, por un pacto de partidos e independientes, y por independientes". El cargo es de elección popular, se lo somete a escrutinio público cada 4 años, con posibilidad de reelección y para ser nombrado en el cargo, el candidato requiere contar con mayoría simple de votos.
Concejal	La LOCM 18.695 establece en su Título III, Artículo 71, que en cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala la ley. Además, en su Artículo 72, la LOCM establece que los concejales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, con una duración de 4 años en su cargo y podrán ser reelegidos.

Fuente: Elaboración propia

Al documentar los cargos y a la luz de los antecedentes recabados para los niveles local y regional de administración, se puede mencionar que, el nivel comunal, es donde la comunidad ejerce y posee un mayor poder al momento de elegir a sus representantes (en el contexto de elecciones territoriales), y eventualmente por la cercanía de dicha administración con la ciudadanía, ésta última tiene un mayor poder fiscalizador de las actividades de sus autoridades. Sin embargo, y valorando los avances que se han producido, el tipo de participación en el que se ha desarrollado dicho proceso ha sido sólo a nivel consultivo, puesto que si bien se han intentado establecer otras formas de participación de la ciudadanía en la administración local a través de los CESCOs (establecidos legalmente en la LOCM), los cuales son consejos compuestos por autoridades, representantes de las organizaciones sociales y privadas de la comunidad local, la gran mayoría de ellos no se encuentran en funcionamiento puesto que su rol

dentro de la administración local tiene un papel consultivo, pero sus resoluciones no son vinculantes, incluso pudiendo ser usado como ente validante de procesos poco claros en la administración pública, con lo cual no se incentiva su trabajo y organización.

B.2.2 Nivel regional

En el ámbito regional, a quien le compete la administración superior de este territorio, y por ende quien “tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella”, es el Gobierno Regional (LOC sobre Gobierno y Administración Regional, Título II, Artículo 13). Dicho gobierno tiene personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio y está compuesto por dos órganos: Intendente y Consejo.

En términos de las funciones que le competen al Gobierno Regional, éste cuenta con varias, pero una de las más importantes es la de asignador de recursos públicos (tales como FNDR, Convenios de Programación, IRAL, ISAL), por consiguiente, tiene el poder y mandato de decidir entre una cartera de proyectos (presentados por ministerios, municipalidades y proveedores de servicios públicos como salud y educación) cuál o cuáles de las propuestas serán priorizadas y ejecutadas en el territorio regional.

TABLA 1.1.3
Descripción de cargos de nivel regional

Cargo	Descripción
Intendente	Según lo que establece la Ley Nº 19.675 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional el Intendente es el órgano ejecutivo de este Gobierno y preside el Consejo Regional. Quien ostente este cargo preside el consejo, tiene derecho a voz, y a voto dirimente habiendo empate.
Consejero Regional	Según la Ley Nº 19.675 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional los consejeros regionales "tendrán por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional". Los Consejeros Regionales son elegidos por los concejales de las comunas de la respectiva región. Son elegidos 2 consejeros por cada provincia (indistintamente de su cantidad de habitantes), complementariamente a esta disposición se establece, en la misma Ley que en las Regiones de hasta 1 millón de habitantes se eligen 10 consejeros, y en las de más de 1 millón de habitantes se eligen 14 cargos.

Fuente: Elaboración propia

Los antecedentes expuestos permiten señalar que la comunidad regional tiene escaso o nulo poder de decisión respecto de la elección de los dirigentes políticos encargados de impulsar procesos de desarrollo en la Región, puesto que sólo en el caso de los Consejeros Regionales, y en forma indirecta, son representados respecto de sus preferencias, pero a través de los Concejales de cada comuna, sin embargo la opción que adopta cada concejal respecto de quién debe componer el Consejo Regional, nunca es comunicada a la ciudadanía que lo mandató.

En el caso particular del cargo de Intendente, como ya se ha manifestado con anterioridad y citando a la propia LOCM sobre Gobierno y Administración Regional, en lo que se refiere a materias de dirección del aparato público regional y las políticas de apoyo a éste, los ciudadanos del territorio no tienen ninguna ingerencia real ni en la decisión de quién es elegido, ni tampoco en términos evaluativos del mismo, con lo cual queda de manifiesto el escaso rol de la sociedad civil en la política regional.

C. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE

A continuación se presenta el análisis de brechas identificadas sobre los procesos de descentralización Política. Para realizar este análisis se han considerado los elementos principales identificados y seleccionados de la situación actual de Chile en relación a la descentralización política y del análisis de la experiencia internacional comparada.

En este proceso de análisis de brechas se han identificado y caracterizado 4 ámbitos, los cuales se presentan en la matriz de sistematización y análisis, donde se destacan las cuatro propuestas que se derivan de éste proceso:

1. ***Elección popular de Presidente de Gobierno Regional (Ejecutivo)***
2. ***Invertir el calendario electoral***
3. ***Designación e inscripción de candidatos en sus respectivas divisiones político-territoriales***
4. ***Residencia efectiva de candidatos en regiones***

1. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

1.1 ELECCIONES DEMOCRÁTICAS TERRITORIALES

A.1 GOBIERNOS SUBNACIONALES

A.1.1 Municipios: Alcaldes, Concejales

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
Elección Popular	Elección Popular	--	--

A.1.2 Regiones

Consejeros Regionales

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
Elección indirecta de COREs por Concejales Municipales de la respectiva Región.	Elección popular de Consejeros Regionales (Reforma Constitucional en trámite legislativo)	No existe elección popular de Consejeros Regionales	--

Presidente del Gobierno Regional (Ejecutivo)

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• El Presidente de la República nombra y remueve a los Intendentes Regionales. • Se producen conflictos de lealtades entre: - El partido y los parlamentarios que los patrocinan - El Presidente que los nombra y remueve - El desarrollo de la comunidad regional respectiva • Escasa Estabilidad en cargo de Intendente: promedio período Lagos: 2.7 años; período Bachelet (2006-2008): 1.2 años; mínimo 0.7 años (Tarapacá, Metropolitana, Araucanía). • Imposibilidad de gobernar una región con objetivos estratégicos de largo plazo. • Falta de continuidad en prioridades fijadas por Intendentes de turno, generando pérdidas de oportunidades y desaliento en funcionarios de GOREs. • Falta de propuestas programáticas y ausencia de debate ciudadano sobre las oportunidades y desafíos de desarrollo de la región. • Falta de control ciudadano sobre el desempeño del Gobierno Regional.	• Presidente del GORE dotado de las condiciones básicas para un buen gobierno de la región: 1. Legitimación Ciudadana de origen. 2. Estabilidad en el cargo 3. Capacidad de Gestión Estratégica articuladora. 4. Capacidad de Negociación con autoridades centrales • Sistemas políticos regionales más desarrollados y reconocidos. • Emergencia y posicionamiento de nuevos líderes políticos territoriales de relevancia regional y nacional. • Reducción de los espacios de interferencia de actores e intereses ajenos al buen gobierno de una región. • Fuerzas políticas nacionales con mayor atención y compromiso real en los desafíos de la descentralización y el desarrollo equilibrado de todos los territorios del país.	• Retraso de sistema político de Chile respecto de otros países: En el contexto de América Latina y de los países OCDE, carece de generación popular de sus autoridades regionales. • Debilidad del Ejecutivo Regional: - autoridades nacionales y municipales elegidas; Intendentes designados. - Intendente es el representante del Presidente de la República en la región y no el líder de una comunidad y del desarrollo de una región y representante de ésta ante las autoridades centrales del país. - Gobierno Regional carente de legitimidad y control ciudadano, estabilidad, capacidad de gestión estratégica y de negociación con autoridades centrales. • Clases y sistemas políticos regionales sólo incipientes: con escasa incidencia en las decisiones estratégicas y políticas que afectan al desarrollo de las regiones y severas limitaciones para la emergencia de liderazgos políticos regionales.	Elección popular de Presidente de Gobierno (Ejecutivo) Regional

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

1.2 DESIGNACIÓN E INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• Los partidos políticos carecen de claras expresiones territoriales, que interpreten las aspiraciones, problemas y oportunidades de desarrollo de las comunidades locales y regionales más que sólo las demandas nacionales homogéneas. • La Ley de Partidos Políticos vigente otorga la facultad de designar e inscribir a los candidatos a cargos de representación popular (comuna, distrito, circunscripción, región) a los Consejos Nacionales de los partidos, los que de ese modo ejercen el control principal de las inscripciones en el Registro Electoral Central del SERVEL. • Predomina el interés de los partidos políticos de optimizar sus plantillas electorales por sobre el de la ciudadanía y el desarrollo de las respectivas comunas y regiones.	• Involucramiento activo y compromiso permanente de la ciudadanía de las comunas y regiones en los asuntos de interés público del nivel local, regional y nacional. • Apertura de mayores espacios y oportunidades para nuevas ideas, liderazgos y candidatos, debidamente legitimados por la ciudadanía, incrementando y enriqueciendo la competencia política y limitando el poder de las cúpulas nacionales de los partidos políticos para imponer o vetar candidatos mas o menos funcionales a sus intereses. • Fortalecimiento de la democratización interna de los partidos políticos y mayor presencia de los intereses locales y regionales en el sistema político general del país. • Incentivo a la inscripción de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente jóvenes, en los registros electorales.	• <u>Obsolescencia del sistema de designación e inscripción de candidatos:</u> ejercido por cúpulas de partidos políticos con frecuente menoscabo de intereses y preferencias de las comunidades locales y regionales. • <u>Descrédito de la democracia:</u> - Creciente distancia entre el sentir de la ciudadanía de comunas y regiones con la capacidad de interpretar y canalizar dichas aspiraciones por parte de las directivas nacionales de los partidos políticos. - Preocupante desafección de la ciudadanía, en particular de los jóvenes, con la actividad política en general y los asuntos de interés público local es y regionales. - Escasa democracia interna de los partidos políticos.	• <u>Designación de candidatos</u>: en sus respectivas unidades político-territoriales. • <u>Inscripción de Candidatos</u>: en registros electorales de sus respectivas unidades político-territoriales.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

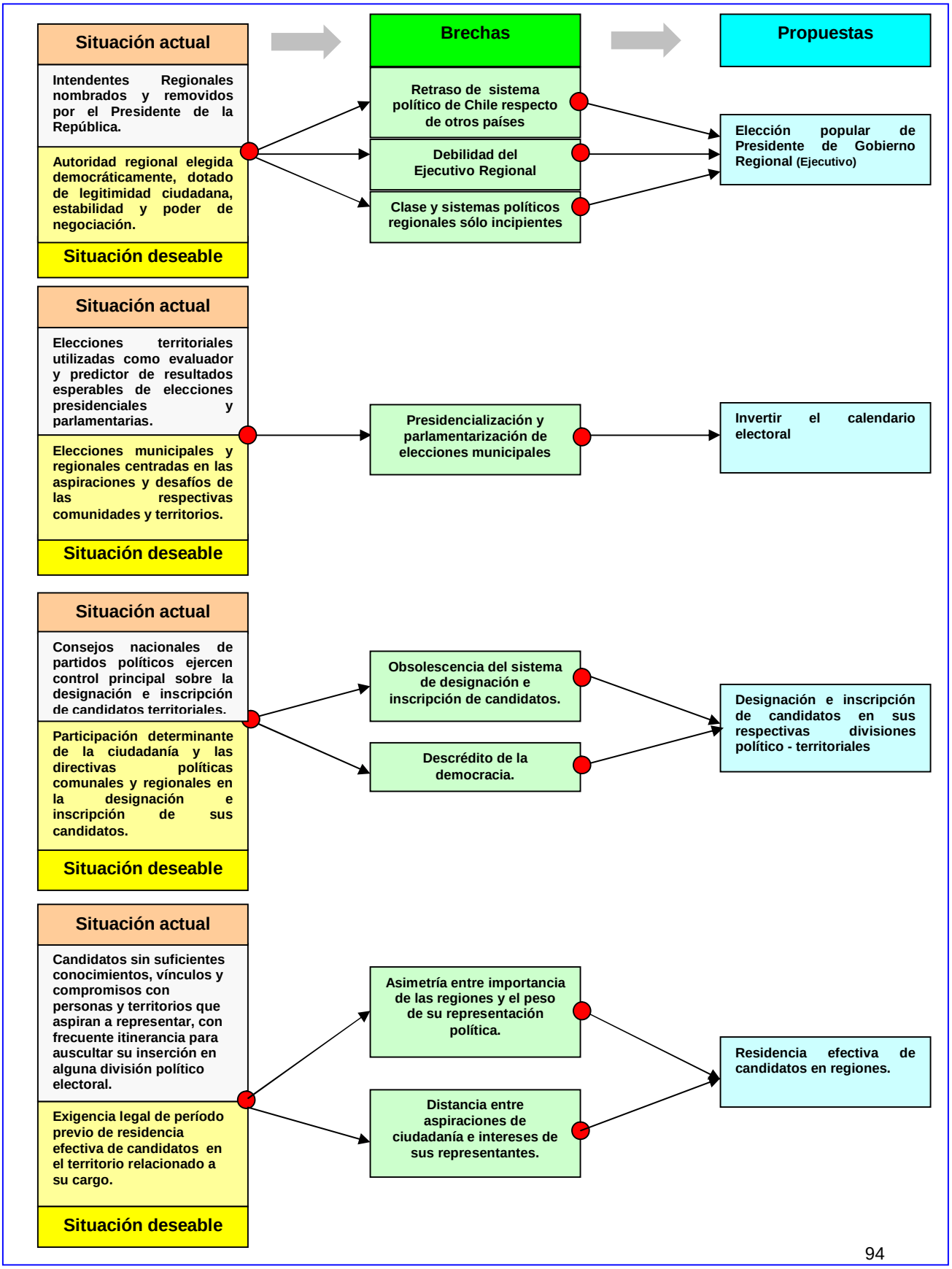
1.3 RESIDENCIA EFECTIVA DE CANDIDATOS EN RESPECTIVAS DIVISIONES POLÍTICO-TERRITORIALES

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• Entre los requisitos para inscribir candidaturas a los cargos de representación popular territorial (alcaldes, concejales; COREs, a futuro Presidente de Gobierno Regional, Diputados, Senadores) no existe una exigencia de un período previo de residencia efectiva en la respectiva comuna, distrito, o circunscripción. • Un 70% de los Senadores y la mayoría de los Diputados electos en regiones tienen residencia, vínculos e intereses en la Región Metropolitana (predominantemente Providencia, Vitacura, Las Condes).	• Candidatos a Alcalde, Concejal, Presidente de Gobierno Regional, CORE, Diputado y Senador con residencia efectiva previa, conocimiento, vínculos sociales y afectivos, y compromisos más decididos con las oportunidades de desarrollo, problemas y demandas de las comunidades que aspiran a representar. • Eliminación de las prácticas de sondeo previo e itinerancia de candidatos en diferentes regiones, circunscripciones, distritos y comunas, siguiendo razones de oportunismo electoral más que de efectiva vocación y compromiso de servicio al desarrollo de las respectivas comunidades. • Surgimiento de nuevos liderazgos políticos de proyección local, regional y nacional, efectivamente conocedores y comprometidos con los desafíos del desarrollo del territorio que aspira a representar y con el avance del proceso de descentralización y de desarrollo territorial equilibrado del país.	• <u>Distancia entre aspiraciones de ciudadanía e intereses de sus representantes:</u> - Baja identificación, conocimiento y compromiso previos de los candidatos con las principales oportunidades, aspiraciones y problemas de las comunidades y territorios que aspiran a representar. - Percepción generalizada de la ciudadanía que los partidos así como los candidatos privilegian sus intereses por sobre el bien común y el desarrollo de los habitantes de las respectivas divisiones político territoriales. • <u>Asimetría entre importancia de las Regiones y el peso de su representación política:</u> - mayoría de candidatos al Parlamento provenientes de comunas de la Región Metropolitana y con mayor cercanía a las cúpulas centrales de los partidos políticos. - espacios restringidos para la emergencia de nuevos líderes locales con proyección regional y nacional.	<u>Establecimiento de requisito de residencia efectiva de candidatos en Regiones.</u>

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

1.4 INVERTIR EL CALENDARIO ELECTORAL

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• Elecciones municipales se realizan un año antes de las presidenciales y parlamentarias. • Predomina su utilización como evaluador y predictor de los resultados esperables de las elecciones políticas nacionales y la instalación de agendas nacionales, por sobre objetivos de desarrollo local y de los municipios. • Se producen tentaciones de intervencionismo central en los asuntos territoriales como plataforma para la elección siguiente, en desmedro de decisiones autónomas asumidas por la ciudadanía local y regional. • Se generan tensiones en la designación de candidatos entre buenos operadores políticos para la elección siguiente o buenos líderes y administradores del desarrollo de los territorios.	• La agenda local y regional de desarrollo es el eje central del debate, la competencia y los compromisos políticos de la elección territorial (municipal, regional). • Elecciones municipales y regionales más distanciadas y desvinculadas de las presidenciales y parlamentarias, reduciendo su utilización como evaluador y predictor de la gestión del gobierno nacional. • Ampliación del espectro y calidad de candidatos para los gobiernos locales y regionales. • Mayor atención y compromiso del gobierno central con las tareas del desarrollo de cada uno de las comunas y regiones del país.	Presidencialización y parlamentarización de elecciones municipales: agendas locales y regionales de desarrollo relegadas por agenda política nacional.	Invertir el calendario electoral


Situación actual
Intendentes Regionales nombrados y removidos por el Presidente de la República.
Autoridad regional elegida democráticamente, dotado de legitimidad ciudadana, estabilidad y poder de negociación.
Situación deseable
Brechas
Retraso de sistema político de Chile respecto de otros países
Debilidad del Ejecutivo Regional
Clase y sistemas políticos regionales sólo incipientes
Propuestas
Elección popular de Presidente de Gobierno Regional (Ejecutivo)
Situación actual
Elecciones territoriales utilizadas como evaluador y predictor de resultados esperables de elecciones presidenciales y parlamentarias.
Elecciones municipales y regionales centradas en las aspiraciones y desafíos de las respectivas comunidades y territorios.
Situación deseable
Presidencialización y parlamentarización de elecciones municipales
Invertir el calendario electoral
Situación actual
Consejos nacionales de partidos políticos ejercen control principal sobre la designación e inscripción de candidatos territoriales.
Participación determinante de la ciudadanía y las directivas políticas comunales y regionales en la designación e inscripción de sus candidatos.
Situación deseable
Obsolescencia del sistema de designación e inscripción de candidatos.
Descrédito de la democracia.
Designación e inscripción de candidatos en sus respectivas divisiones político - territoriales
Situación actual
Candidatos sin suficientes conocimientos, vínculos y compromisos con personas y territorios que aspiran a representar, con frecuente itinerancia para auscultar su inserción en alguna división político electoral.
Exigencia legal de período previo de residencia efectiva de candidatos en el territorio relacionado a su cargo.
Situación deseable
Asimetría entre importancia de las regiones y el peso de su representación política.
Distancia entre aspiraciones de ciudadanía e intereses de sus representantes.
Residencia efectiva de candidatos en regiones.

D. PROPUESTA DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS

D.1 Elección popular del Presidente de Gobierno Regional (Ejecutivo) (*)

Situación actual:

- Presidente de la República nombra y remueve a los Intendentes Regionales
- Conflicto de lealtades entre:
  - Partido y parlamentarios que los patrocinan
  - Presidente que los nombra y remueve
  - Desarrollo de la comunidad regional respectiva
- Escasa Estabilidad en cargo de Intendente: promedio período Lagos: 2.7 años; período Bachelet (2006-2008): 1.2 años; mínimo 0.7 años (Tarapacá, Metropolitana, Araucanía).
- Imposibilidad de gobernar una región con objetivos estratégicos de largo plazo.
- Falta de continuidad en prioridades fijadas por Intendentes de turno, generando pérdidas de oportunidades y desaliento en funcionarios de GOREs.
- Ausencia de debate ciudadano sobre las oportunidades y desafíos de desarrollo de la región, y propuestas programáticas alternativas.
- Falta de control social sobre el desempeño del Gobierno Regional

Propuesta:

Separar entre dos líneas de gobierno y cargos (modelo francés):

1. Gobierno Regional: liderado por un Presidente del Gobierno (Ejecutivo) Regional, elegido democráticamente por la ciudadanía de la respectiva región[1], dotado de facultades para la conducción superior y autónoma del desarrollo de la región y la adecuación territorial de la política nacional a la región.

[1] Entre los requisitos que deberán cumplir los candidatos, se incluirá el requisito de residencia efectiva de a lo menos cinco años en la respectiva región.

2. Gobierno Interior y central: a cargo de un “Intendente”, ejerciendo facultades en calidad de representante del Presidente de la República y de la política nacional, propias del nivel central, tales como: orden y seguridad pública, defensa, relaciones exteriores y extranjería, hacienda, estrategias país y orientaciones programáticas nacionales generales.

Instrumento**:** reforma de: a) Constitución Política

b) LOC de gobierno y administración regional.

Impactos Esperados:

- Dota al Presidente del GORE de las condiciones básicas para un buen gobierno de la región:

  1. Legitimación Ciudadana de origen.

  2. Estabilidad en el cargo

  3. Capacidad de Gestión Estratégica articuladora.

  4. Capacidad de Negociación con autoridades centrales

- Dispersa el epicentro centralizado del poder político del país en diferentes ejes policéntricos regionales.
- Fortalece el desarrollo de sistemas políticos regionales.
- Facilita la emergencia y posicionamiento de nuevos líderes políticos territoriales de relevancia regional y nacional.
- Reduce los espacios de interferencia de actores e intereses ajenos al buen gobierno de una región.
- Obliga a las fuerzas políticas nacionales a asumir de forma más consistente los desafíos de un desarrollo territorial más equilibrado de Chile.

Notas:

a) Según Ferrada (2004) esta reforma “no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que al contrario, refuerza la legitimidad de este”.

b) Su puesta en práctica podrá excluir a la Región Metropolitana, dada su alta complejidad, tamaño poblacional y electoral, así como la conveniencia de instituir en ella un Gobierno Metropolitano.

c) En el caso de mantenerse el actual calendario de ciclos electorales, la primera elección democrática de los Presidentes de los Gobiernos Regionales se produciría en Octubre 2012, en forma coetánea a la elección municipal y de COREs, es decir un año antes a la elección presidencial y parlamentaria (de Diciembre 2013).

(*) Autores:

- SUBDERE (2001) “El Chile Descentralizado que queremos”.
- Compromisos programáticos de candidaturas de las dos anteriores elecciones presidenciales: 1999: Lagos, Lavín; 2005: Bachelet, Piñera, Lavín, Hirsch.

Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009).

D.2 Invertir el Calendario de las Elecciones Territoriales (*)

Situación actual:

- Elecciones municipales un año antes de presidenciales y parlamentarias.
- Predomina su utilización como predictor de resultados de las elecciones políticas nacionales y la instalación de agendas temáticas nacionales, por sobre objetivos de desarrollo local.
- Tentación de intervencionismo central en las decisiones territoriales como plataforma para la elección siguiente, en desmedro de decisiones autónomas asumidas por la ciudadanía local y regional.
- Tensión en la designación de candidatos entre buenos operadores políticos para la elección siguiente o buenos gobernantes y administradores del territorio.

Propuesta:

- **Diferenciar explícitamente entre dos ciclos electorales:**
  1. Elecciones Nacionales: presidencial, parlamentaria.
  2. Elecciones Territoriales:
     - Locales: Alcaldes; Concejales.
     - Regionales: Presidente de GORE; COREs.
- **Flexibilizar el calendario de las elecciones territoriales**

  Alternativas:

  a) Facultar a cada región para definir el año y fecha de sus respectivas elecciones territoriales según su particular contexto natural, social y preferencia

  b) Invertir el orden de los ciclos electorales, ubicando las elecciones territoriales al año siguiente a las presidenciales y parlamentarias.

Instrumento: reforma de Ley Orgánico Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

Impactos Esperados:

- Establece la agenda local y regional de desarrollo como eje central del debate y competencia y compromisos políticos de la elección territorial (municipal, regional).
- Desvincula y dispersa las elecciones territoriales de las presidenciales y parlamentarias, reduciendo su utilización como predictor y evaluador de la gestión del gobierno nacional.

Potencia la designación de buenos candidatos para los gobiernos locales y regionales.

- Compromete al gobierno central en forma más decidida y constante con las tareas del desarrollo local y regional.

(*) Autor:

Gonzalo Valdivieso, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009)

D.3 Designación e Inscripción de Candidatos en sus respectivas Divisiones Político-Territoriales (*)

Situación actual:

- Las comunas y regiones carecen de partidos políticos con claras expresiones territoriales, que interpreten sus respectivas aspiraciones, problemas y oportunidades de desarrollo más que las demandas nacionales homogéneas.
- La Ley de Partidos Políticos otorga la facultad de designar e inscribir a los candidatos a cargos de representación popular (comuna, distrito, circunscripción, región) a los Consejos Nacionales de los partidos, los que de ese modo ejercen el control real de las inscripciones en los Registro Electoral Central del SERVEL.
- Predomina el interés de optimización de las plantillas electorales de los partidos sobre el de la ciudadanía y del desarrollo de las respectivas comunas y regiones.

Propuesta:

- Radicar la facultad de designar e inscribir los candidatos a cargos de representación popular en las directivas de los partidos políticos y agrupaciones independientes relacionadas a la división político-territorial que corresponde al respectivo cargo: en las comunas los candidatos a alcaldes y concejales, en el distrito los candidatos a diputados y en la circunscripción los candidatos a senador, y los COREs y Presidentes de Gobiernos Regionales en la unidad que a este respecto defina la ley.
- La facultad de designar a los candidatos se puede regular a través de primarias (abiertas y/o cerradas) o por las facultades de las directivas de los partidos en cada unidad político territorial.

Instrumento: reforma de: a) Ley de Partidos Políticos**;**

b) Ley Orgánico Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

Impactos Esperados:

- Restringe el predominio del interés partidista cupular de optimización de las plantillas electorales por sobre las necesidades y preferencias específicas de la ciudadanía de comunas y regiones.
- Incrementa la competencia por las preferencias de los ciudadanos de las comunas, distritos y circunscripciones, limitando el poder de las cúpulas nacionales de los partidos políticos para vetar candidatos que no les son funcionales.
- Permite e incentiva que ciudadanos cuyo interés es el desarrollo de comunas y regiones se integren a la actividad política para competir por los cargos de esos niveles y no sólo para participar en la política del nivel nacional.
- Incentiva la democratización de los partidos, al ligar las candidaturas a cargos de elección popular a procesos de voluntad mayoritaria en esas unidades y no a la cercanía a las grupos cupulares.
- Promueve la desconcentración del recurso humano, toda vez que potencia el servicio y trabajo en los niveles comunales y regionales, validado por elecciones ciudadanas desconcentradas y no por las cúpulas centrales.
- Diversifica la oferta de soluciones por cuanto las elecciones dejan de ser entre "partidos nacionales" y son específicos a las realidades de los electores y candidatos de cada unidad territorial.
- Profundiza la democracia al abrir múltiples entradas a la actividad pública.
- Fomenta la descentralización al liberar a los representantes comunales de los intereses del nivel nacional.

Incentiva la participación política y la inscripción en los registros electorales, para participar en la solución de los desafíos locales y regionales.

(*) Autor:
Jorge González, Universidad Adolfo Ibáñez.
Sistematización y complementos: IDER-UFRO

D.4 Residencia efectiva de Candidatos en Regiones (*)

Situación Actual:

- Mayoría de Senadores y de Diputados y electos en regiones con residencia, vínculos e intereses en RM (predominantemente Providencia, Vitacura, Las Condes).
- Formalizar relación con territorio mediante inscripción de domicilio (oficina) en ciudad de distrito o circunscripción que aspiran a representar en el Parlamento.

Propuesta:

- Instituir una residencia efectiva de a lo menos cinco años (uno más que duración de período de diputado y presidencial) como requisito para la inscripción de candidatura por la zona a representar.

Instrumento: reforma a Ley Orgánico Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios

Impactos Esperados:

- Genera conocimiento, vínculos sociales y afectivos, y compromisos más decididos de los parlamentarios con las oportunidades de desarrollo, problemas y demandas de las comunidades pertenecientes a las circunscripciones o distritos que aspiran representar.
- Fortalece la convicción y voluntad política de los parlamentarios para impulsar reformas estructurales de efectiva descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
- Reduce la práctica de sondeo e itinerancia de candidatos en diferentes circunscripciones y distritos, más motivada por razones de oportunismo electoral que de genuino interés y compromiso por servir al desarrollo humano de una determinada zona.

- Fomenta el surgimiento de nuevos liderazgos políticos de proyección regional y nacional conocedores y comprometidos con las tareas del desarrollo local y regional.
- Estimula el desarrollo de sistemas políticos regionales dinámicos y autónomos
- Incentiva una atención más directa y creíble de los dirigentes políticos nacionales por los intereses y el desarrollo de las comunidades locales y regionales.

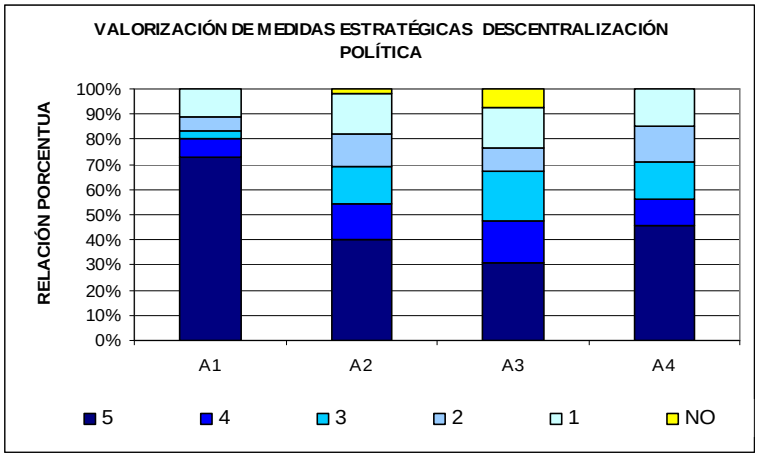
(*) Autores**:**

diversos, con propuestas planteadas en distintas oportunidades

Sistematización y complementos: IDER-UFRO

E. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES.

Los participantes en talleres y entrevistados de las regiones participantes de este estudio, realizaron los siguientes comentarios, observaciones y valorización de las medidas sobre descentralización política: GRAFICO 1.1.1



A1: Elección democrática de Intendentes
A2: Invertir el Calendario Electoral
A3: Designación e Inscripción de Candidatos en Unidades Político-Territoriales
A4: Residencia efectiva de Candidatos en Regiones

Como se puede en el gráfico la medida con mayor aprobación es la ***Medida A1: Elección democrática de intendentes***. Esta medida tiene un alto grado de aceptación y relevancia para los informantes claves, sin embargo se identifica como principal observación la complejidad de contar con dos autoridades regionales con un alto grado de poder y decisión, por lo que se recomienda que existe solo una figura de autoridad máxima regional elegida democráticamente.

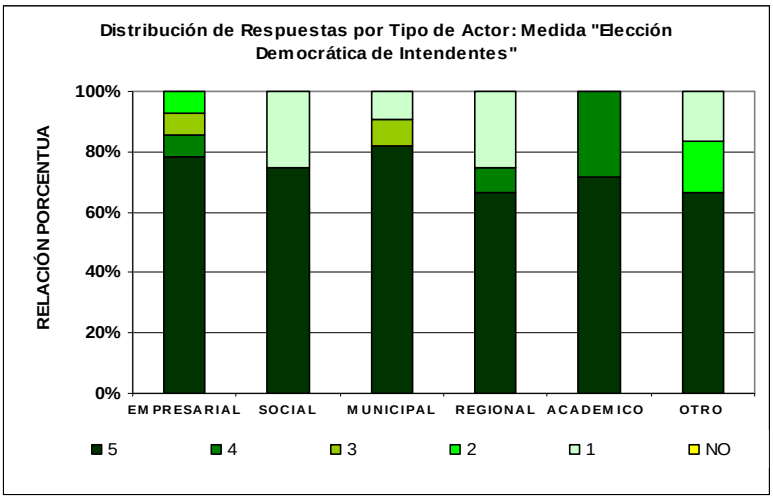
Por otra parte la medida con mayor porcentaje de observaciones y reprobación es la ***Medida A3: Designación e Inscripción de Candidatos en Unidades Político – Territoriales***. Para esta medida principalmente se observa que de ser aplicada, atentaría con la actual estructura de los partidos políticos y con las estrategias políticas de carácter nacional.

E.1 Elección popular de Presidente de Gobiernos (Ejecutivo) Regionales:

Esta medida si bien es muy bien recibida por los participantes en talleres y entrevistados, alcanzando un 72% de aprobación con valoración 5 y un 8% con valoración 4.

GRAFICO 1.1.2

Además como se puede ver en el gráfico de la derecha, donde se presenta la distribución de respuestas clasificadas por tipo de actor, se puede ver que la mayor tendencia a aprobación de esta medida esta dado por el sector empresarial, municipal y académico. Además se puede ver que principalmente los sectores social, regional y otros, tienen el

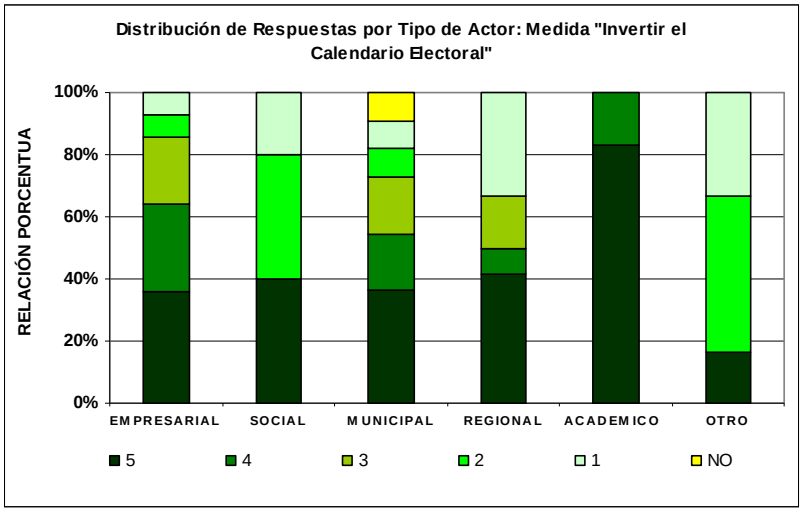


mayor porcentaje de respuestas de desaprobación y que poseen la mayor concentración de observaciones a la aplicación de esta medida.
Dentro de las principales observaciones y comentarios que se obtuvieron de los informantes claves se encuentran:

- **División en dos cargos:** no se esta de acuerdo en la división del poder regional en dos cargos, ya que esto trae consecuencias de lucha de liderazgos y podría ser muy perjudicial en la ejecución de programas, proyectos y en la aplicación de las políticas públicas regionales.
- **Competencias para liderazgos Regionales:** se comenta y propone la implementación de sistemas de validación de competencias para intendentes, jefes de gobiernos regionales y consejeros regionales, de manera de hacer más eficientes los sistemas y los procesos.
- **Mayor Autonomía y Mayores Recursos:** la propuesta tiene una sentida aprobación por los informantes claves, sin embargo no es suficiente con elección democrática si el cargo de intendente regional no va acompañado de mayor autonomía y mayores recursos de decisión autónoma.
- **Consejo Nacional de Intendentes:** la elección democrática de intendentes en regiones, permite contar con una autoridad con alto poder y validación popular, por lo tanto, sería muy pertinente crear un consejo nacional de intendentes, equivalente al consejo de ministros, esto permite cambiar el paradigma actual de la planificación desde lo sectorial a una mirada y enfoque territorial.
- **Aumento del Poder de Negociación:** se visualiza como muy positivo que un intendente electo democráticamente amplia su poder de negociación con el nivel central, pudiendo lograr mayores beneficios y generar mayores impactos para la región que representa y lidera.

F.2 Invertir el Calendario Electoral: Esta medida tiene diversas opiniones a favor y contra de su aplicación. De los resultados se puede ver que el 40% de las respuestas tienen una valoración de 5, el 13% una valoración de 4, el 2% no opina y el porcentaje restante son valoraciones bajas de 1,2 y 3 donde se planten observaciones y comentarios que se contraponen a la aplicación de esta propuesta de medida.

GRÁFICO 1.1.3



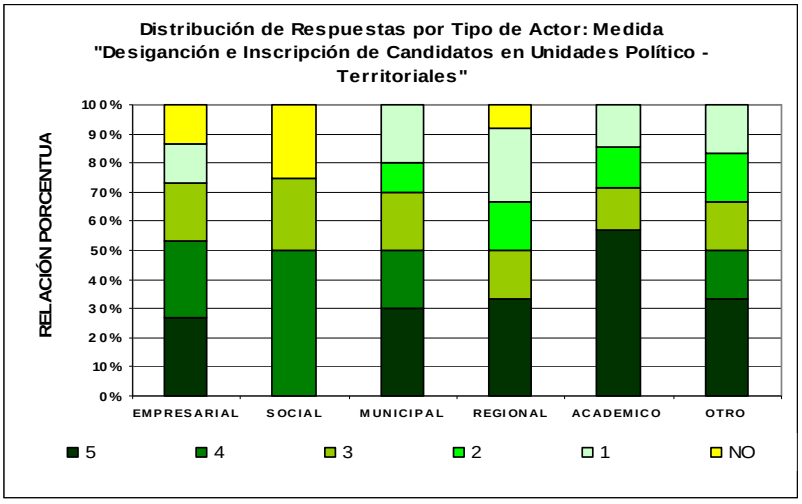
En el gráfico de la derecha se puede la distribución de opiniones en relación al tipo de actor, clasificados según el sector al que pertenece. Es así que se puede observar que para los actores académicos esta medida tiene un mayor sentido y le asignan una mayor valoración, por otra parte para los actores pertenecientes a los sectores social, regional y otro, esta medida no es aplicable como fue presentada, a continuación se presentan las principales observaciones, comentarios y propuestas para mejorar esta medida estratégica:

- **Elecciones Territoriales como punto de Control:** un grupo de informantes claves plantea que es deseable contar con elecciones municipales previas a elecciones parlamentarias y presidenciales, ya que se obtiene un punto de control, una medición del estado de la aceptación popular sobre los partidos políticos.
- **Elecciones con Fechas diferenciadas:** de otro grupo de informantes claves nace la idea, de realizar elecciones regionales y territoriales de manera diferenciada, donde cada región agenda y estructura sus procesos eleccionarios de manera independiente.
- **Elecciones Nacionales y Territoriales en una fecha concordada:** por otra parte y contraposición a la postura anterior, otros informantes claves, opinan que es deseable contar con un solo proceso eleccionario, de carácter nacional y territorial, argumentan que esto permitiría generar programas unificados y con equipos nacionales y territoriales integrados.

F.3 Designación e Inscripción de Candidatos en Unidades Político - Territoriales: Esta medida obtuvo una aprobación media como resultado de la encuesta aplicada en las 5 regiones que forman parte del presente estudio. El 32% de las respuestas alcanzan una valoración 5, el 18% una valoración 4, lo que da un total de 50% de aprobación.

GRAFICO 1.1.4

Además se puede se puede observar en el gráfico de la derecha que los actores pertenecientes al sector académico, son lo que entregan una mayor valoración a esta medida, y por otra parte, los sectores regional y municipal son los que desaprueban en mayor porcentaje esta medida.

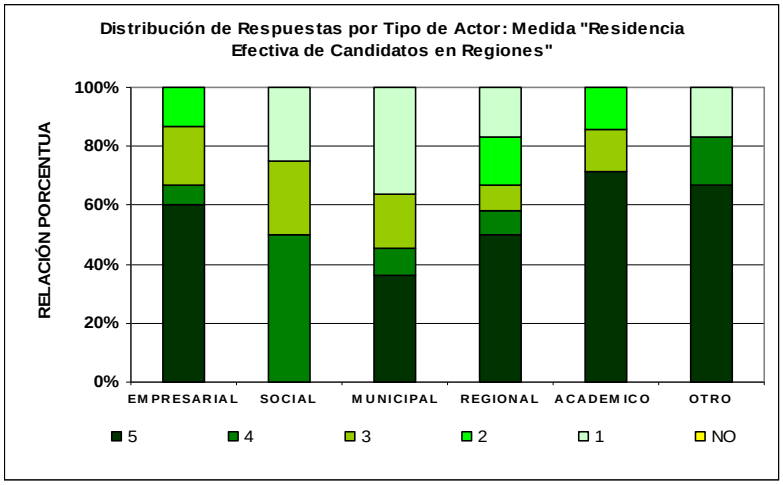


A continuación se presentan las principales observaciones, comentarios y propuestas para mejorar esta medida:

- **Cambio del actual sistema Binominal:** se plantea que esta medida es impracticable. Se debe avanzar en la modificación de partidos políticos y eliminación del sistema binominal, de esta manera será posible fortalecer candidatos independientes, que en la actualidad tienen bajas probabilidades y posibilidades de salir electos.
- **Inscripción para cargos Territoriales:** un grupo de informantes claves, opinan que esta medida es viable y deseable para aquellos candidatos que postulan a cargos de carácter territorial, dejando fuera de esta clasificación los parlamentarios, ya que para este caso podría ocasionar fragmentación en el interior de los partidos políticos.

F.4 Residencia Efectiva de Candidatos en Regiones: esta medida tuvo una aprobación del 45% de las respuestas con valoración 5 y un 15% con valoración 4. Por otra parte existen opiniones diferenciadas y que se contraponen a la aprobación de la medida, como una propuesta ejecutable en el actual sistema chileno.

GRAFICO 1.1.5



Como se puede apreciar en el gráfico de la derecha la mayor aprobación de esta medida, está dada por el sector académico, empresarial y otros, siendo la más baja, actores de sector social y municipal. Las principales argumentaciones y comentarios a esta medida se presentan a continuación:

- **Capacidad y Conocimiento del Territorio:** se argumenta por una parte de los informantes claves, que las capacidades y conocimiento del territorio no necesariamente se adquiere al mantener una residencia en el lugar donde esta postulando una candidatura, sin embargo, otro grupo de informantes claves opina lo contrario, que el conocimiento pertinente, las redes, la confianza de la ciudadanía se adquiere necesariamente con mantener residencia en el territorio por un tiempo prolongado y en muchos casos ser nacido inclusive.
- **Descentralización de Semilleros:** para que esta medida pueda ser operativa en la Regiones, es necesario trasladar semilleros políticos hasta las regiones, de esa manera se tendrá mayor cantidad de líderes y con las competencias necesarias que requiere una autoridad o representante regional.
- **Medida de Control Ciudadano:** una de las formas para operar esta medida, es generar sistemas de control ciudadano que castiguen a candidatos afuerinos, sin necesidad de generar reglamentaciones o normativas que tienen la dificultad de los sistemas de controles para aplicar las sanciones, las cuales no están definidas.

F.5 Propuestas de Nuevas Medidas Estratégicas de Descentralización Política: Como resultado de las actividades de taller y entrevistas se plantean las siguientes nuevas propuestas de medidas estratégicas de descentralización política:

- **Propuesta 1: Aumento de participación ciudadana para cargo públicos:** La ciudadanía debería tener la posibilidad de elegir a autoridades regionales, como por ejemplo directores de servicios de salud, comisarios, directores regionales de carabineros, directores de colegios, escuelas municipales, liceos
- **Propuesta 2: Aumento de participación de universidades regionales:** Las universidades regionales deben tener voz y decisión publica, con participación de las ARDPs, concejos económicos regionales y gobiernos regionales.
- **Propuesta 3: Potenciar el trabajo de las unidades vecinales:** La participación ciudadana se debe educar en diversos sectores de la población. No basta con que el municipio construya buena infraestructura sino que además debe venir acompañada de un programa de formación de líderes comunitarios
- **Propuesta 4: Elección del Presidente del Gobierno Regional designado entre los CORES elegidos democráticamente:** Se plantea hace una figura intermedia donde los CORES eligen entre sus pares al presidente del gobierno regional
- **Propuesta 5: El rol del poder provincial:** En el territorio provincial que coincide con distritos electorales hay poder político. Se sumará la elección de los consejeros por provincia, más los alcaldes y concejales
- **Propuesta 6: Flexibilización del calendario electoral:** Reestudiar la propuesta de medida estratégica 2 del eje de descentralización política referida a invertir el calendario electoral, y plantear dicha propuesta en función de una flexibilización del mismo.

1.1.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una síntesis e integración de los elementos más relevantes aportados tanto por el Marco Teórico como por el Marco Empírico (experiencia internacional comparada, situación actual y deseable en Chile) de la descentralización política desarrollados precedentemente, permite proponer algunas conclusiones y recomendaciones preliminares para los fines del presente estudio. Algunas aportan a un Marco Estratégico Orientador y otras son medidas estratégicas concretas para su puesta en práctica.

1. Hacia un nuevo Estado: motor y guía de un nuevo paradigma de desarrollo

En el Chile del Siglo 21, inserto en la dinámica global y con la legítima aspiración de alcanzar la condición de país desarrollado, son necesarias algunas reformas estructurales que significan construir un nuevo Estado, inspirador e impulsor de un nuevo paradigma de desarrollo: descentralizado, competitivo, policéntrico; participativo, equitativo e inclusivo. En base a la información reunida en el presente estudio, se concluye que el modelo de Estado más apropiado para lograr un desarrollo social y territorial más equilibrado en Chile, es el llamado Modelo de Estado Regional, que preserva los elementos esenciales del Estado Unitario, a la vez que facilita y promueve niveles significativos de descentralización (política, administrativa, fiscal), de fortalecimiento de las capacidades endógenas locales y regionales, así como de participación ciudadana y control social para asegurar el efectivo avance de los anteriores procesos.

2. Flexibilización Institucional y distribución del poder: condiciones básicas para desarrollar territorios diversos.

Una de las reformas estructurales básicas para avanzar en dirección a dicho modelo de Estado y estilo de desarrollo, es la flexibilización de la institucionalidad pública, única forma para lograr un desarrollo pleno de las potencialidades singulares de todos los territorios del país cuyo orden natural es absolutamente diverso, y por ende contrapuesto y disfuncional al ordenamiento público homogéneo y uniforme vigente. Dicha flexibilización, además de necesaria y urgente, es compatible con la preservación de los elementos esenciales del estado unitario.

La adecuada y oportuna identificación y canalización de las aspiraciones más sentidas de las comunidades locales y regionales, esencialmente diversas, así como las oportunidades y problemas de desarrollo de los territorios, igualmente diversos, requiere de un sistema y de agentes políticos capaces y dispuestos de interpretar y encausar

dichas oportunidades y demandas de desarrollo. Este proceso de intermediación debe ocurrir en la mayor cercanía y sintonía posibles con los habitantes de un territorio, relación que definitivamente no es alcanzable si se persevera en el actual sistema centralizado y cupular de decisiones estratégicas y políticas, especialmente de aquellas que más directamente importan y afectan a las personas y sus comunidades.

En consecuencia, más que seguir concentrando y centralizando el poder, es indispensable y urgente dispersarlo y compartirlo poniendo en marcha un decidido y sostenido proceso de descentralización política.

3. Decisión política autónoma: un derecho de las comunidades y los territorios.

La conveniencia y legitimidad de flexibilizar la institucionalidad pública vigente y de dotar a los niveles subnacionales de una mayor capacidad de decisión política autónoma se refuerza adicionalmente por el hecho que dicha potestad, en democracia, constituye un derecho de las respectivas comunidades y territorios. Este derecho debe ser ejercido, diferenciadamente, según sean las condiciones singulares, la voluntad y las capacidades propias de cada comunidad.

4. Descentralización política: legitima más que debilita la unidad nacional.

De un modo recurrente surgen voces alarmistas que sostienen que un avance más significativo de descentralización política, acompañado, entre otros, de elección democrática de las autoridades regionales, significaría un desmembramiento del Estado, un abandono de su condición de unitario o la adopción del Modelo Federal de distribución de potestades. En cambio la experiencia internacional comparada, diversos autores y analistas nacionales así como la opinión del equipo responsable del presente estudio, son coincidentes en cuanto a que la actual institucionalidad y prácticas políticas todavía vigentes en Chile exhiben severas situaciones de retraso y disfuncionalidad respecto de otros países y de modo alguno ponen en cuestión el carácter unitario del Estado, si no que, al contrario, refuerzan la legitimidad de éste.

Aún mas, a diferencia de los movimientos regionalistas y en algunos casos separatistas de otros países, las organizaciones e iniciativas que hasta la fecha han promovido en Chile reformas efectivas de descentralización y de desarrollo local y regional, están inspiradas, legítimamente, por lograr condiciones más equitativas y una participación más protagónica en sus respectivas oportunidades de desarrollo y en las tareas y beneficios

del progreso general del país. Sin embargo, la escasa voluntad política y frecuente demora y obstrucción observables respecto de diversas iniciativas de descentralización política, están acumulando grados crecientes de insatisfacción y malestar, que de no ser interpretados y encausados oportunamente, representan un riesgo potencial para la unidad y estabilidad del país, no por un avance efectivo y ordenado de descentralización, sino que por la ausencia de éste.

5. Avance del proceso: sistémico, estructural y sostenido; diferenciado y gradual.

La experiencia de otros países, así como un análisis crítico del caso de Chile, aconsejan definir previamente el Modelo de Estado al que en definitiva se aspira a llegar en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades.

Dada la alta interdependencia entre las medidas estratégicas más relevantes de descentralización política, administrativa y fiscal, y a su vez, entre éstas y todas aquellas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, de la participación y el control ciudadano, es necesario que el abordaje de éstos procesos sea asumido en forma sistémica.

Por su parte, las reformas o medidas estratégicas requeridas, en su mayoría deberán ser de carácter estructural y alto efecto multiplicador sobre el avance sostenido de los procesos en su conjunto.

Por último, dicho avance deberá ser diferenciado según características y capacidades singulares de las respectivas comunidades y territorios, a la vez que gradual y progresivo, dada la complejidad de los cambios requeridos y la conveniencia de generar y aprovechar los aprendizajes de las diferentes etapas de implementación de los procesos.

En ese contexto resulta interesante considerar la experiencia de algunos países que han puesto en práctica un sistema de “acreditación de capacidades” disponibles en los diferentes niveles subnacionales como orientación para el mayor o menor nivel de descentralización y la profundidad y ritmo de avance aconsejable para cada caso.

6. Ciudadanía y sociedad civil: el principal impulsor del proceso.

Otra conclusión muy importante proveniente de la experiencia de otros países así como de la severa dificultad que hasta el momento existe en Chile para impulsar un proceso más significativo y decidido de descentralización, es que, en democracia, el único y

principal actor capaz de exigir un cambio de actitud a los actores e intereses que se oponen a la descentralización política y de impulsar un avance sostenido del proceso, es la ciudadanía y la sociedad civil, especialmente aquella de regiones. Ello supone un grado de coordinación y cohesión transversal y de eficacia comunicacional y electoral, que en Chile hasta la fecha no se han logrado.

Por lo tanto, resulta indispensable informar, empoderar y cohesionar, a lo largo del país, a las organizaciones ciudadanas, de la sociedad civil, especialmente del sector académico, empresarial y social de base, para asumir como líderes protagónicos y co-gestores de las autoridades públicas y actores políticos en la orientación e impulso permanente de los procesos.

1.1.4 BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* Nº 82, pp157-171.

Boletín de transparencia fiscal, informe especial. (En línea). Disponible en: www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N11BTFInforme.pdf

Boisier, S.; (2000) "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar". *Revista EURE,* Nº 26, pp. 77

Burki, S. Perry, G & Dillinger, W. (1999), *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Washington DC: Banco Mundial.

Cárdenas, C. (2009). *"*Centralización política chilena, ¿Un mal con réplica a nivel regional?*".* En *Rompiendo las Cadenas del Centralismo*, Santiago, Chile. PUC- L&D;

Carrión, F. (2003). Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO. Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Un Balance de una Década". Bogotá, 2002.

Finot, I.; (2001). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*; revista ILPES-CEPAL*, LC/IP/L.195, pp. 01-09.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En diario oficial El Peruano el 18 de Noviembre de 2002.

Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (1986). En "Diario Oficial" Nº 32.585, Junta de Gobierno de la República de Chile.

Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (1987) en el Diario Oficial Nº 32.729 Junta de Gobierno de la República de Chile.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios (1988). En Diario Oficial Nº 33.064, Junta de Gobierno de la República de Chile.

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (2005). En Diario Oficial el 8 de Noviembre de 2005, Ministerio del Interior de la República de Chile.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2002). En Diario Oficial del 26 de Julio del 2006, Ministerio del Interior de la República de Chile.

Mardones, R. (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008*)”. Revista Eure,* Vol. XXXIV, N° 102, pp. 39-60.

Mardones, R. (2006*).”* Descentralización y transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, Nº 1, pp. 03 -24.

Meyson-Renou, C. (1994). *El Modelo Francés de Descentralización*. (En Línea). Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501994000100006&lng=es&nrm=iso; http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/IMG/pdf/descentralizacion.pdf

Parejo, L. (1986). *Descentralización política de España y México*. (En línea). Disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1281

Tobar, M. (2009). “*Avanzar en la descentralización regional: un desafío del Bicentenario”* Manuscrito no publicado. Valparaíso: Centro de Estudios Regionales.

Waissbluth, M.; Leyton, C. (2006). *La descentralización en Chile: asignatura pendiente,* (En Línea), Chile. Disponible en: *www.mariowaissbluth.com/secciones/articulos/pdf/descentralizacion.pdf -*

1.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Néstor Contreras
Osvaldo Curaqueo

1.2.1 MARCO TEÓRICO

Para definir conceptualmente aquellos elementos estructurales del estudio, se han identificado a variados autores que en lo medular coinciden en la finalidad y sentido del proceso de descentralización, visualizándose solo una diferenciación en cuanto a su enfoque y alcances, básicamente aquellas distinciones que poseen las distintas instituciones involucradas en el desarrollo nacional, regional y municipal. Estos conceptos permitirán contrastar las experiencias internacionales y la situación actual de los gobiernos regionales y municipios.

En primer término se entrega una referencia teórica sobre el concepto de descentralización administrativa y los tipos de ésta que existen en la administración pública (Funcional y Territorial). Posteriormente se presenta una diferenciación con otros conceptos relacionados a la descentralización, los cuales en muchas ocasiones se utilizan como una forma de explicar una misma idea, específicamente en cuanto a la Desconcentración y Delegación.

En lo sucesivo, también se expone una conceptualización sobre lo que se entiende por competencias y los elementos que las componen. Finalmente, resulta relevante la importancia que tienen los servicios públicos en el actual sistema de administración, por esta razón se señala tanto su concepto como su clasificación y modalidad.

A. MARCO CONCEPTUAL

A.1 Concepto de Descentralización Administración[1]

A continuación se hace referencia al conjunto de elementos, enfoques teóricos y antecedentes empíricos relacionados a la temática de la descentralización administrativa que han sido recopilados por el equipo de estudio y que otorgan argumentos objetivos para la identificación de nuevas propuestas para el nivel regional y municipal en la materia.

En primer lugar, conceptualmente se presentan los distintos componentes centrales del estudio en cuanto a los procesos de descentralización administrativa, sus derivaciones, modalidades y estructuras actuales. Dichos conceptos son recopilados y presentados desde bibliografía especializada de diversos autores relevantes en la temática. En este

[1] Se debe aclarar que para efectos y fines del estudio, las referencias tanto teóricas como empíricas tienen como base la estructura y legislación del Estado chileno.

capítulo, se abordan los tipos de descentralización y sus implicancias en los niveles subnacionales, específicamente en los niveles regionales y municipales.

Partiendo de una definición general, mencionamos que la descentralización, desde un punto de vista jurídico, se encuentra relacionada a un proceso de traspaso de distintas atribuciones o potestades que realiza un determinado órgano central a otro cuyo alcance es menor en cuanto al territorio en el que le corresponde ejercer sus funciones (Ferrada, 2001). Se hacía referencia a lo jurídico en cuanto a que esta transferencia de potestades debe estar normada según el ordenamiento institucional vigente en un determinado país, donde las competencias de cada uno de estos órganos se encuentran absolutamente establecidas.

Mirado desde el ámbito de las competencias al que se hacía mención, Finot (2001) presenta una definición sobre la descentralización la cual apunta precisamente al establecimiento de una modalidad de transferencia de competencias en distintos sistemas, ya sea en lo político, en lo administrativo o en lo económico, sin ser excluyentes entre sí o en una secuencia específica. Este punto resulta importante de profundizar ya que cualquier avance que se tenga en el traspaso efectivo de autonomía y poder decisión en alguno de estos sistemas, no tendrá un impacto real de descentralización sino no es a lo menos acompañado por los demás ámbitos del desarrollo.

Respecto de los beneficios y ventajas de la descentralización, se sostiene que sus principales atributos es el empoderamiento de cualquier sociedad para alcanzar sus propias metas de desarrollo y ser partícipe de las decisiones que les afectan en los niveles subnacionales mediante un proceso de descentralización que les permita lograr niveles de bienestar individual y comunitario. Lo anterior es definido por Stöhr (2004), como *“gobernabilidad descentralizada”,* la cual asoma como un bien mayor para la sociedad, logrando que los ciudadanos puedan optar por un escenario propicio para influir en los servicios públicos y poder participar activamente en las distintas instancias locales y regionales, donde además puedan reforzar su identidad

En el mismo sentido de la gobernabilidad, podemos agregar que la descentralización pone de manifiesto una evidente inclinación de lealtad y compromiso de la autoridades locales y regionales hacia la ciudadanía que representa y no hacia un nivel central del estado o conglomerado político (Mardones, 2008). Es por ello que en el ámbito de un

sistema democrático, otra característica relevante de la descentralización es aquella que sostiene que profundiza la democracia en cualquier nivel del desarrollo, por lo que en términos de poder político se enfatiza que la descentralización, como elemento conceptual intrínseco a ella, es la transferencia de poder a favor de agentes elegidos democráticamente (Meyson-Renoux, 1993)

Por otra parte, permanentemente se apela a que la descentralización no es compatible con el carácter unitario del Estado, sin embargo varios autores plantean que el tema de fondo es alcanzar un equilibrio y compromiso entre lo nacional, como principio que hay que mantener sin discusión y la consideración de la diversidad local y regional. En este plano surgen ciertos requisitos a tener en cuenta para el cumplimiento de la descentralización y el resguardo de los equilibrios mencionados, que en lo medular es el objetivo de toda descentralización. Estos son:

1. Transferencia de competencias a los niveles subnacionales
2. Transferencia de recursos para financiar las atribuciones entregas
3. Autonomía administrativa y financiera con alguna tutela o fiscalización central
4. Elección por sufragio universal de autoridades municipales y regionales

Acercándonos de este modo a la Descentralización Administrativa, la cuales el tema central del presente capítulo y que trae implícita una nueva forma de redistribución de poderes, surge una definición no alejada a las anteriores, ya que este eje se compone de una serie de transferencias de distintas competencias administrativas desde un nivel central del estado a niveles subnacionales, los que poseen un patrimonio propio y personalidad jurídica distinta. Sin embargo se mantienen fuertes vínculos y nexos de tutelaje con el nivel central que le otorgó estas competencias (Nogueira, 1997).

En una nueva mirada jurídica y en consenso con la anterior, la descentralización administrativa es básicamente un servicio traspasado a una persona jurídica pública, diseñada desde el Estado, pero distinta de él, pero que de igual forma posee un patrimonio propio y una determinada autonomía de decisión con respecto a nivel central estatal (Ferrada, 2001).

Profundizando en el concepto, surgen ciertas definiciones sobre la descentralización administrativa en las cuales ya no se habla de *“competencias”* sino que de *“delegación de*

funciones"; de esta forma se le otorga un componente funcional los niveles subnacionales, al delegar atribuciones propias del nivel central del Estado y transferidas a otros niveles. El concepto anterior, sólo se limita al tema de la delegación de funciones, lo que no necesariamente puede ir acompañado de autonomía de gestión y de diseño de ciertos programas y proyectos de desarrollo, sino que de alguna forma seguirían requiriendo una supervisión desde las esferas centrales del poder.

Durante varios años han surgido innumerables propuestas derivadas de encuentros y articulaciones público-privadas en materia de descentralización, en los cuales se han consensuado ciertos conceptos y aunado criterios generales, sobre todo en la distinción entre lo funcional y lo territorial como modalidad de descentralización.

Según su naturaleza, la descentralización administrativa puede desglosarse en dos tipos, lo cuales se pueden distinguir según el ámbito de acción en el cual se transfieran determinadas competencias. Esta distinción, muy relevante por lo demás, se sostiene también en el libro editado por la SUBDERE, denominado "El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio (2002). Los dos tipos de descentralización administrativa serían:

1) Descentralización Funcional, que consiste en traspasar competencias desde la administración central del Estado, a nuevas personas jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio.

2) Desconcentración Territorial, que consiste en transferir competencias de una instancia superior a otra inferior en un ámbito territorial distinto.

Para continuar con una diferenciación de conceptos relacionados a la temática, señalamos que hay tres modalidades principales en que el gobierno central puede transferir poder, recursos y atribuciones a organismos públicos (Mardones, 2008):

1) la descentralización, que implica la entrega de funciones a gobiernos subnacionales dotados de autonomía, los cuales se abocarían principalmente a diseñar, regular, monitorear, financiar e implementar esas funciones transferidas.

2) la desconcentración, la cual es el traspaso hacia abajo y hacia el interior de la estructura jerárquica del gobierno central.

3) la delegación, definido como el traspaso hacia los gobiernos subnacionales dotados de una relativa autonomía, pero donde el gobierno central mantiene un rol preponderante en la regulación y financiamiento, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan fundamentalmente de la provisión de bienes y servicios públicos por encargo del gobierno central.

Debemos agregar que el concepto abordado posee distintas dimensiones que no necesariamente son dependientes entre sí, pero que al igual que la descentralización más estructural, es una interrelación dialéctica de todos sus componentes. Otra característica del eje administrativo es el dinamismo del concepto, por cuanto posee una fuerte vinculación con la actividad política contingente, mediante la acción del gobierno, de su gestión y de su administración; pues es a través de la descentralización administrativa es que surge la demanda concreta por mayor capacidad de acción, es decir, se exigen mayores competencias tanto de los gobiernos regionales, municipalidades y servicios públicos.

De lo señalado anteriormente, queda en evidencia que lo fundamental en la descentralización administrativa es la radicación de potestades en un órgano con personalidad jurídica propia y de derecho público distinta a la del Estado Central, en forma previa al traspaso de competencias. De este modo, la descentralización no supone necesariamente la generación simultánea de órganos políticos o de representación ciudadana, los cuales son ampliamente resistidos por las cúpulas centrales, sino que simplemente es la atribución o el traslado de potestades en otros órganos administrativos.

A.2 Concepto de competencias, funciones y atribuciones

En términos generales, las competencias de la administración pública se encuentran en su mayoría alojadas en el nivel central, cuya implementación se realiza a través de instituciones desconcentradas en las regiones y comunas. Aquí es donde surgen las materias sectoriales en cuanto a la especificidad de sus ámbitos, las cuales se dividen en distintas áreas del desarrollo (desarrollo social, infraestructura, desarrollo productivo, etc.). Dichas competencias se encuentran alojadas de acuerdo a un modelo de distribución por materias específicas, predominantemente sectoriales, como son por ejemplo, las de fomento productivo, infraestructura, entre otras.

En la Administración Pública de Chile alternan diferentes nomenclaturas, roles y actividades de gestión de los cuales se hace una distinción que clarificar sus alcances y

limitaciones (SUBDERE, 1997). A continuación se presentan las distinciones conceptuales que sirven de marco para su comprensión:

- Competencia:

  Facultad que tiene cualquier empleado o directivo público para conocer de las materias que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones. También se refiere al ámbito de acción de la actividad pública en alguna institución de la administración del Estado.

- Competencia Legal:

  Conjunto de atribuciones o facultades que la ley otorga a las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado para el cumplimiento de sus funciones.

Algunos elementos que determinan la competencia legal de un órgano público son:

1. Materia: se refiere al contenido de las funciones asignadas por ley al órgano público determinado.
2. Territorio: sector o base física donde tiene competencia un órgano del Estado.
3. Función Administrativa:

   Conjunto de actividades que tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y locales, de manera continua y permanente.

4. Atribuciones:

   Acciones que expresan relaciones de autoridad, responsabilidad y jerarquía, otorgadas a autoridades y/o instituciones públicas con el objeto de realizar y concretar sus funciones.

5. Sector Público:

   Conjunto de instituciones públicas que se hacen cargo de una o más competencias de similar naturaleza. (SUBDERE, 1997).

A.3 Servicios públicos

Claramente los servicios públicos, son órganos del Estado que requieren de mayor autonomía y recursos necesarios para logar las metas y objetivos planteados en sus

distintas estrategias, planes, programas y proyectos destinados a satisfacer las necesidades de la ciudadanía en cualquier territorio del país, considerando que ellos se articulan y coordinan permanentemente con los gobiernos regionales y municipalidades, creemos necesario integrar su respectiva conceptualización. Por lo tanto, podemos caracterizar a los Servicios Públicos como aquellos órganos administrativos del Estado responsables de satisfacer las necesidades colectivas d e los habitantes de una comuna o región y que se encuentran bajo la dependencia o supervisión del Presidente o de la Presidenta de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes, programas y proyectos les corresponde aplicar.

De acuerdo a la LOC Nº 18.575, los servicios públicos pueden clasificarse en:

1. Centralizados: se refieren a aquellos servicios que actúan bajo la responsabilidad jurídica y con los bienes y recursos del Estado. Se encuentran sometidos a la dependencia de la Presidencia de la República, a través de los ministerios respectivos.

2. Descentralizados: son aquellos servicios que actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigna y están sometidos a la supervigilancia del Presidente o Presidenta de la República, a través del ministerio correspondiente.

De lo anterior, la gran diferencia entre los servicios públicos centralizados y descentralizados, es aquella relacionada a la posesión de personalidad jurídica y de patrimonio propio, donde los servicios descentralizados son los que tienen esta característica que les permite tener un rango de acción medianamente autónomo.

Además, los servicios públicos se pueden desconcentrar según los siguientes criterios:

1. Desconcentración territorial: se realiza mediante Direcciones Regionales a cargo de un Director o Directora Regional, quien depende jerárquicamente del Director(a) Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, estarán subordinados al Intendente o Intendenta a través del correspondiente SEREMI.

2. Desconcentración funcional: ésta se realiza mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

Los servicios públicos, indistintamente si éstos son centralizados o descentralizados, para poder desarrollar sus funciones, se encuentran bajo la dependencia o supervigilancia de la Intendenta o Intendente Regional. De igual forma, ellos quedan absolutamente enmarcados según las políticas nacionales y normativas jurídicas y técnicas del ministerio al cual pertenecen.

B. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Luego de haber presentado diferentes visiones y conceptualizaciones sobre la Descentralización Administrativa, podemos señalar que existe amplio consenso en los expertos y autores en cuanto a su estructura y distintas derivaciones en el marco de la administración pública. Además, dentro de un proceso de descentralización más amplio que incluye a los ejes político, fiscal y de participación ciudadana, podemos señalar múltiples ventajas y efectos positivos que se producen al profundizar la transferencia de más funciones y atribuciones a los niveles subnacionales desde el nivel central, pero que también es condicionado a una indispensable entrega de recursos frescos adicionales a los ya existentes.

La descentralización administrativa se configura como la base estructural y como un soporte legal que permita la redistribución y transferencia de las funciones, de atribuciones y de recursos que les permitan a los servicios públicos, a los gobiernos regionales y a los municipios lograr sus metas y objetivos en el corto, mediano y largo plazo, cuyas estrategias les permitan otorgar una mejor calidad de vida a los habitantes de sus territorios.

Sin embargo, si el aparato administrativo del Estado cumple con esta transferencia y otorga mayor autonomía a los niveles locales y regionales, pero cuyo proceso no va de la mano con los demás ejes mencionados (político, fiscal y de participación ciudadana), los efectos e impactos que se puedan generar en los territorios esta área, no serán suficientes para lograr un efectivo empoderamiento de las comunidades públicas y privadas que sustentan a las regiones y comunas del país. De esta forma, según lo revisado anteriormente, los esfuerzos y consensos entre agentes sociales, privados y del Estado en este aspecto, sólo tendrán un carácter de desconcentración y delegación, los cuales seguirán perpetuando las actuales estructuras de poder de decisión y de recursos alojadas en el nivel central.

1.2.2 MARCO EMPÍRICO

A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA

En la siguiente instancia se presenta un análisis comparado de la descentralización administrativa con otros países previamente seleccionados con el fin de revisar sus principales logros e iniciativas que eventualmente pudieran servir de referencia para la implementación de nuevas medidas estratégicas en nuestro país.

Hoy en día es posible encontrar múltiples estudios referidos a la descentralización en el mundo y en América Latina, elaborados principalmente por el Banco Mundial, los cuales, en la mayoría de las ocasiones, ofrecen una visión más integral de la temática, y enfatizan que para alcanzar un buen desempeño con la descentralización se deben considerar elementos relacionados con la cultura política y las capacidades administrativas subnacionales, y rescatan la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la gestión descentralizada (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Claro está que estas investigaciones no han abandonado el supuesto político de que la descentralización es una consecuencia de la crisis de la deuda y del proceso de ajuste estructural en América Latina (Finot, 2002). El tema es que existe una gran carga económica tras de esto, ya que al centrar el análisis en factores económicos, las propuestas que pudiesen ser resultado de los estudios también resultan ser de carácter económicas. En este sentido, Montecinos (2005) sugiere que se estudie la temática de la descentralización desde una perspectiva multidisciplinar.

Cabe destacar que para la comprensión de estas cargas economicistas existe una explicación sustancial del comportamiento de muchos estados antes de los años 80, ya que muchos de éstos, influenciados por las grandes deudas externas marcaban una tendencia predominante en América Latina, la cual muchas veces buscaba centralizar en los gobiernos nacionales tanto las decisiones políticas como las económicas. En los años 80 con la democratización y el ajuste que la crisis requirió, se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica) (Banco Mundial, 2000).

Sin embargo la descentralización, como se ha señalado, conlleva la transferencia de funciones políticas, fiscales y administrativas a las unidades subnacionales de gobierno. En consecuencia, no puede decirse que un gobierno haya descentralizado funciones a

menos que el país tenga *"gobiernos subnacionales elegidos de forma autónoma, capaces de tomar decisiones vinculantes al menos en algunas esferas normativas"* (Banco Mundial, 2000, p.108).

A.1 Situación europea

Uno de los principales componentes de análisis corresponde a la situación de Europa, donde hay que tener en consideración que nos referirnos al continente, que es más que la Unión Europea, pues abarca un espacio geográfico más amplio que los 35 Estados que la integran. Todo lo cual, constituye un conjunto de realidades muy heterogéneo y complejo que dificulta el análisis comparativo. Sin embargo comparten dos características que los distinguen de las otras regiones del mundo.

La primera de estas se relaciona con la existencia del municipio como administrador de un territorio, no existiendo ningún espacio territorial que se encuentre fuera de una administración municipal. Mientras que la segunda de las características hace referencia a que todos reconocen un conjunto de principios fundamentales que constituyen la base de la democracia local. Estos principios, a cuya elaboración e implementación han contribuido los gobiernos locales y sus organizaciones, han sido consagrados por la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, y posteriormente también ratificados por estados de otras regiones. A su vez, el principio de la autonomía local ha sido reconocido por la Unión Europea.

Más allá de estos principios, existe una gran diversidad de instituciones y prácticas. Las tendencias comunes tampoco excluyen diferentes evoluciones y contrastes. A la tradicional diversidad de los Estados de Europa occidental, hay que añadir la de los estados de Europa central y oriental que han adherido a la Unión Europea, en los que el principio de la autonomía local se traduce en sus instituciones a partir de los años 90, y también otros Estados, en la Europa del sudeste, en los que las reformas son todavía más recientes y frágiles.

Se pueden distinguir las siguientes grandes tendencias (Banco Mundial, 2000):

1. Organización territorial:

   Los países europeos parecen haber entrado en una nueva fase de reforma territorial, diferente a la que tuvo lugar durante los años 60-70. Esta evolución no afecta a todos los Estados por igual, e incluso algunos se han quedado al margen.

Sus principales características son: reforzamiento del marco municipal e intermunicipal, regionalización y problemas en la organización de las áreas urbanas.

2. Gestión y Competencias:

Ésta podría resumirse en que las competencias cedidas a los gobiernos locales aumentan, al mismo tiempo que los Estados tienden a fortalecer su control sobre las finanzas locales. Esta tendencia general se conjuga con las múltiples problemáticas particulares de cada Estado y algunos países escapan a esta tendencia general. La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción (revisión constitucional de 2001 en Italia y reformas sucesivas en el primer caso, los “pactos locales de autonomía” en España en el segundo).

En relación a las competencias propiamente dichas, los gobiernos locales se ven afectados por evoluciones de tipo sectorial y de tipo general. En cuanto a estas últimas, se puede destacar: la generalización de la cláusula general de competencia, aunque en algunos países importantes la situación jurídica continúa siendo indecisa a este respecto (España, Italia, Portugal y Reino Unido) y el recurso creciente al sector privado en la provisión de servicios públicos locales, a pesar de que esta evolución sea menos significativa en los países en los que se trata de una práctica antigua (Francia, Bélgica, España, Italia y Grecia). Algunos países han desarrollado el recurso a las competencias delegadas (en particular Alemania, Austria, Italia, República Checa, Hungría y Eslovenia), lo que permite a los municipios ejercer funciones administrativas tradicionalmente propias del Estado.

Entre las evoluciones sectoriales, se constata una implicación creciente de los gobiernos locales en el ámbito de la educación, cuando anteriormente no eran responsables de su gestión, y en el ámbito de la seguridad pública.

No obstante, también asistimos a un fortalecimiento del control del poder central en los países en los que los municipios y los alcaldes ejercían en el ámbito de la seguridad pública competencias bastante amplias.

Por último, es posible observar progresos en relación a la gestión pública en todos los países, incluso en los países que han llegado más recientemente a la democracia y a la descentralización gracias a programas desarrollados por organizaciones internacionales y por la cooperación bilateral. Los preceptos de la *"nueva gestión pública"* han sido acogidos diferentemente en los países europeos, en función de su tradición administrativa.

El aumento de las responsabilidades y la reducción de los recursos han ejercido una presión muy fuerte sobre las administraciones locales, conduciéndolas a buscar recursos y racionalizar la gestión en aras de ampliar su margen de maniobra. La *"cultura de calidad"* ha progresado, y se expresa en la definición de objetivos e indicadores para evaluar los resultados y en la difusión de herramientas de comparación (benchmarking).

3. Instituciones y Democracia Local:

Junto a los progresos de la democracia local asistimos a una diferenciación de los regímenes de gobierno local, en función de las relaciones entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo, en cómo se concibe el ejecutivo local, en los modelos de elección (difusión de la elección directa del alcalde).

La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción a la participación ciudadana y a los procedimientos de democracia directa en la vida local. A pesar de la diversidad de los procesos y de las reformas, podemos discernir un punto de confluencia: la búsqueda de un liderazgo político que asuma una responsabilidad política clara ante los ciudadanos.

A.2 Situación en América Latina

Desde mediados de la década de los ochenta, América Latina experimentó un retroceso en su crecimiento económico y una fuerte crisis fiscal generalizada, la cual imposibilitó que la mayoría de los Estados continuasen ofreciendo de manera efectiva el mismo nivel de cobertura y prestaciones sociales. Esto impulsó a que en muchos países ocurriera un traspaso de competencias hacia los gobiernos subnacionales, tanto regionales como locales (Henríquez & Fierro, 2009).

Posteriormente, durante la década de los 90, acontecen dos procesos comunes en la mayoría de los países de la región. En primer lugar, y bajo una fuerte influencia de corrientes económicas neoliberales, en muchos países se promueve la concesión o privatización de los servicios locales (CGLU, 2008). Sumado a lo anterior, también se observa una tendencia a la descentralización en la provisión de los servicios hacia las comunidades locales, aconteciendo una expansión en la provisión de los servicios, e incorporando ámbitos como educación, salud pública, rutas interurbanas, vivienda, policías y electricidad (Henríquez & Fierro, 2009).

Cabe señalar que la incorporación de nuevos servicios ha sido un proceso complejo y dificultoso de implementar en la mayoría de los países, constituyendo un desafío particularmente mayor para los países unitarios de la región. Para el caso de Chile, a grandes rasgos cabe señalar que durante la década de los noventa el país privatizó los servicios básicos de agua, electricidad, gas, alcantarillado y telefonía, traspasándolos a manos de empresas regionales y/o nacionales (CGLU, 2008).

A continuación se describe brevemente la situación por la que atravesaron otras naciones de la región durante la década de los noventa:

a. Argentina:

Durante este periodo se privatizan los servicios gestionados por e gobierno nacional y las provincias, mientras que los municipios conservan bajo su administración los servicios que ya tenían a cargo. Destaca particularmente el hecho de que los municipios con una mayor estabilidad interna asumen nuevas responsabilidades, principalmente en ámbitos de administración de políticas sociales y asistencia a micro, pequeñas y medianas empresas (CGLU, 2008; Henríquez & Fierro, 2009).

b. Brasil:

Ocurre una transferencia diferenciada de competencias. En el ámbito de educación y salud acontece un traspaso a los gobiernos intermedios y municipios de mayor capacidad, mientras que los municipios con una menor capacidad ceden responsabilidades hacia el nivel federal a cambio de una parte del impuesto de combustibles (Henríquez & Fierro, 2009).

c. Bolivia:

Se aplica un proceso de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, siendo éstos asignados en su mayoría a los municipios. Cabe señalar que los servicios de agua potable y alcantarillado se concesionan o delegan a los principales municipios del país (CGLU, 2008).

d. México:

Resulta frecuente que instituciones estatales y federales intervengan en la prestación de servicios locales, por lo que la concesión de servicios al sector privado es menos usual que en otros países de la región (CGLU, 2008). Los estados tienen responsabilidades en ámbitos como el agua potable, la gestión del urbanismo, vialidad y recolección de impuestos.

En Centroamérica, cabe señalar que con excepción de Guatemala, durante la década de los noventa la mayoría de los gobiernos locales asume el traspaso de nuevas competencias, enfrentando serias dificultades económicas y de gestión para la implementación. Razón por la cual las actividades de mayor responsabilidad y costo, tales como educación, salud y vivienda, son asumidas y/o mantenidas bajo la responsabilidad, en la mayoría de los casos, del nivel central (CGLU, 2008).

En la presente década, existen escasas indagaciones del impacto que han tenido los procesos de transferencia de competencias en Latinoamérica.

e. Ecuador:

El avance registrado en descentralización administrativa es notable. El proceso de expansión en diversos servicios ha arrojado cifras positivas, como por ejemplo se calcula que el porcentaje de viviendas con alcantarillado por red pública aumentó en una década de un 39,5% a un 48,5%; la cantidad de viviendas con electricidad aumentaron de un 78% a un 91%; la conexión domiciliaria de agua potable se incrementó en un 10% y la recolección de basura en un 20% (CGLU, 2008). Cabe señalar también que a partir del año 2001 la política de descentralización en Ecuador optó por generar transferencias voluntarias de competencias, a través de la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y los municipios interesados

(CGLU, 2008). Mayoritariamente el interés de los gobiernos locales por captar nuevas competencias se relaciona con áreas como ambiente, turismo y bienestar social.

f. Colombia:

Pese a las dificultades relacionadas con el conflicto armado y la falta de gobernabilidad en ciertos territorios, lo cual siempre representa un impedimento para ejercer correctamente las funciones de gobernación, el departamento de Planeación Nacional ha señalado que el proceso de descentralización administrativa ha permitido mejorar las tasas de escolaridad, alfabetización y la cobertura de los servicios de salud (CGLU, 2008).

Para el caso de Chile, el impacto favorable de la gestión local se expresa en los resultados positivos que han arrojado los principales indicadores sociales y de desarrollo humano (educación, saneamiento básico, salud). Además, el sistema de subsidios focalizados, aplicado desde los municipios, ha contribuido de modo determinante a la reducción de la pobreza, de un 38% en 1989 a un 18 % en el año 2002 (CGLU, 2008).

Para finalizar cabe señalar que en comparación a otros ámbitos de descentralización, en Latinoamérica los mayores avances se han registrado en torno a la descentralización administrativa. Sin embargo, aún persisten una serie de desafíos a resolver, específicamente en relación a la falta de definiciones claras en torno a las responsabilidades que asumen los distintos niveles de gobierno y la cantidad de recursos que acompañan a los procesos de traspaso de competencias (Henríquez & Fierro, 2009).

A.3 Funcionamiento y organización de gobiernos locales o subnacionales en el ámbito internacional

Para comprender la lógica de funcionamiento y las implicancias de la descentralización administrativa en el plano internacional sobre las funciones existentes entre los distintos niveles de gobierno se debe tener presente que la descentralización no implica una soberanía subnacional, sino un nuevo conjunto de normas que definen la relación entre el nivel central y los gobiernos locales y sustituyen las reglas de la burocracia jerárquica. En la práctica, este contraste entre regímenes autoritarios y descentralizados es algo exagerado. Pocos regímenes autoritarios en América Latina han logrado gobernar sin conceder algún grado importante de autonomía e influencia a los grupos de interés subnacionales (Burki, Perry & Dillinger, 1999)

En el ámbito de lo administrativo, los servicios en la mayoría de las ocasiones se encuentran desarticulados, realizando en cada nivel una función que refleja su propio interés o ventaja comparativa, ya sea desde el nivel central, así como del local, sin desconocer la política nacional que guía los distintos programas y servicios. Un ejemplo de esto lo constituye la educación primaria en Europa del Norte y América del Norte, dado el hecho que existe una responsabilidad concurrente del gobierno central o gobiernos estatales y los gobiernos locales. Sin embargo muchas de las funciones correspondientes al nivel central se suelen limitar a los aspectos del financiamiento, desconociendo las funciones y capacidades administrativas y operativas dentro de los niveles locales, los cuales, en su mayoría, corresponden a municipios. Dado que la educación se percibe, en parte, como instrumento para aliviar la pobreza, los gobiernos centrales buscan asegurar un nivel mínimo para su financiamiento en todas las jurisdicciones, dejando sin importancia el sustento de las bases existentes a nivel local. Sin embargo, la responsabilidad por la gerencia cotidiana se asigna a los gobiernos locales o juntas de educación. Es por esto que las responsabilidades de gerencia de personal (decisiones sobre la contratación y despido del personal, escalas de sueldos, condiciones de trabajo y estructura de la carrera) y la asignación del presupuesto (para personal docente y administrativo, materiales y suministros de enseñanza, mantenimiento de los edificios escolares y otros programas) a menudo recaen en juntas de educación. La función del gobierno central también puede incluir el establecimiento de normas que rigen la toma de decisiones a nivel local. En Inglaterra (Reino Unido), por ejemplo, la responsabilidad por la educación primaria recae nominalmente en los condados y distritos y ayuntamientos metropolitanos. La ley de reforma de la educación de 1988, sin embargo, exige que los gobiernos locales adopten un plan de estudios nacionales estandarizados y una junta gerencial público/privada combinada para cada distrito escolar, además de la aprobación central de la fórmula que se usará para distribuir el financiamiento entre las escuelas individuales (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

Chile es otro de los casos, ya que el gobierno central asume la responsabilidad financiera. El sistema chileno de financiamiento de la educación, por ejemplo, pasó por un período de crisis en la década de los ochenta cuando el gobierno central redujo drásticamente los aportes individuales por cada estudiante en un intento de disminuir su déficit. De manera similar, Perú intentó descentralizar gran parte de su red vial hacia los gobiernos

provinciales y municipales, pero luego no pudo proporcionar el financiamiento. Esto generó un deterioro generalizado de la red, lo que trajo consecuencias nefastas al proceso inicial, ya que se paso de un intento inicial de descentralizar a un proceso de centralización finalmente.

En el aspecto normativo existe un delicado equilibrio entre los intereses del gobierno central en el desempeño de los gobiernos subnacionales, por una parte, y las demandas por autonomía local, por la otra, dado, principalmente, por las formas y contenidos de las normas que rigen las relaciones intergubernamentales.

Con respecto a lo anterior existe una postura que plantea que una reglamentación detallada resulta más adecuada en algunas situaciones que en otras (Burki, Perry & Dillinger, 1999). Cuando los gobiernos subnacionales actúan de agentes del gobierno central, los reglamentos centrales son necesarios para asegurar que cumplan con su cometido. Por lo tanto se requieren reglamentos para asegurar la validez de procesos electorales locales y para responder a conflictos entre las unidades del gobierno subnacionales.

Es en este punto donde se debe poner atención a la estructura de los gobiernos locales o subnacionales, esto es, el número de niveles, la cantidad de unidades en cada nivel y cualquier distinción jurídico-administrativa en un determinado nivel, puede afectar el desempeño de los mismos. Ya que una estructura con demasiados niveles o demasiadas unidades de gobierno en cada nivel puede agotar sus recursos en gastos administrativos.

En América Latina existe una estructura similar de gobiernos nacionales y subnacionales. Este nivel de uniformidad dificulta la definición de las funciones específicas de los gobiernos locales, ya que las únicas funciones que se pueden asignar específicamente a la unidad más grande son las mismas que puedan realizar las más pequeñas. Sistema que es muy limitante en el caso de aquellos municipios que poseen un bajo número de habitantes, coartando sus posibilidades en relación a aquellos de mayor número. En la práctica, la utilización de una estructura uniforme para todos los gobiernos municipales genera una división caso por caso del trabajo entre los niveles del gobierno, ya que en aquellos municipios de mayor cantidad de habitantes se produce una apropiación de cierta parte de las funciones, situación que no se reitera en aquellos municipios pequeños,

ya que estos mantienen altos grados de dependencia del nivel central, en casi todos sus ámbitos.

En estas circunstancias, la responsabilidad es ambigua. La alternativa es un sistema que admita diferencias entre las jurisdicciones locales y asigne diferentes responsabilidades de acuerdo a las necesidades y capacidades (Burki, Perry & Dillinger, 1999). La legislación británica para los gobiernos locales, por ejemplo, históricamente ha distinguido entre servicios que deben ser prestados en todo el territorio) y aquéllos que son estrictamente urbanos. Por tradición, los primeros se han asignado a los territorios y los segundos a los distritos urbanos. La estructura en Alemania para los gobiernos locales o subnacionales distingue entre gobiernos de diferentes tamaños, otorgando mayores responsabilidades a tres “ciudades estado” (Berlín, Bremen y Hamburgo) y permitiendo que otros municipios grandes asuman las responsabilidades de los condados.

Estados Unidos es una ilustración de la especialización de los gobiernos locales llevada a un extremo. Las leyes estatales no sólo permiten hacer distinciones entre diferentes clases de gobierno municipal, sino asimismo la formación de unidades locales de un único propósito para prestar servicios como educación, bomberos, suministro de agua y eliminación de mosquitos.

En lo que respecta al número de gobiernos locales o subnacionales podemos plantear que conforme a la norma de los países de la OCDE, pareciera que en los países de América Latina no hay exceso de gobiernos locales. La población promedio de un municipio es de más de diez mil en los países más grandes de América Latina, siendo de más de 20.000 en la mayoría de los casos. En Europa continental, por otra parte, la población promedio es de un orden de magnitud inferior, fluctuando entre 1.600 y 7.000. Grandes tamaños promedio sólo se encuentran en Japón y el Reino Unido. Sin embargo, las poblaciones promedio estadísticamente grandes de América Latina son engañosas. En cada país de América Latina (salvo en Costa Rica) se enmascaran enormes disparidades en el tamaño de la población. La vasta mayoría de municipios en la región tienen menos de 15.000 habitantes. Un sesenta por ciento de los municipios de Chile y Guatemala tienen menos de 20.000 habitantes. En algunos casos, el tamaño de la población es de apenas 185 habitantes como en Rosario Tasna en Bolivia o de 149 habitantes como en Santiago Tepetlapa en el estado de Oaxaca, México (Nickson, 1995). Es más, Europa no necesariamente constituye un modelo en todos los aspectos. El gran

número de gobiernos locales existentes en Europa refleja las mismas presiones políticas para lograr el control local como las que hay en América Latina (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

TABLA 1.2.1
Comparación de las estructuras administrativas estatales en el ámbito internacional

OECD	Intermedio	Local	Población Promedio
Canadá	10 provincias, 2 territorios	4.507 municipios	6.700
Francia	22 regiones, 96 departamentos	36.772 comunas	1.600
Alemania	13 estados, 3 ciudades estados	329 condados, 115 ciudades sin condados, 14.915 municipios	5.500
Italia	22 regiones, 93 provincias	8.100 municipios	7.000
Japón	47 prefecturas	655 ciudades, 2.586 pueblos	38.800
España	17 comunidades autónomas, 50 provincias	8.097 municipios	4.800
Reino Unido[2]	49 condados	540 distritos rurales, distritos metropolitanos y ayuntamientos londinenses	92.600
Estados Unidos	50 estados	39.00 condados y municipios [3]	
AMÉRICA LATINA			
Argentina	23 provincias	1.617 municipios	21.600
Bolivia		296 municipios	27.000
Brasil	27 estados, 1 distrito federal	4.974 municipios	32.400
Colombia	32 departamentos, 1 distrito federal	1.068 municipios	34.600
Ecuador	20 provincias	176 municipios	68.200
México	31 estados, 1 distrito federal	2.412 municipios	38.600
Perú	194 consejos provinciales	1.624 municipios	14.778
Venezuela	23 estados, 1 distrito federal	282 municipios	78.000

Fuente: CIA de los EE.UU., OCDE (1997); fuentes específicas por país.

[2] Sólo el caso de Inglaterra.
[3] Se excluyen los distritos especiales.

A.4 Estructura de los gobiernos subnacionales: algunos países seleccionados de la OCDE y de América Latina.

En los casos en que los gobiernos de la OCDE han intentado alguna reforma, ésta se ha traducido en intentos por reducir el número de los gobiernos municipales. Esto se asocia a motivos de eficiencia y costos. En la década de los cincuenta, se produjo una masiva disminución en el número de los distritos escolares de los Estados Unidos de Norteamérica, cuando las jurisdicciones trataron de congregar suficientes estudiantes en una única jurisdicción para operar escuelas primarias con cursos diferenciados. En Alemania, el número de las Gemeinden se redujo a la mitad. El Reino Unido ha eliminado un nivel del gobierno subnacional en Escocia, Gales y áreas metropolitanas de Inglaterra. En cambio, en algunos países de América Latina se ha evidenciado la tendencia de aumentar el número de municipios. Es así que en Brasil aumentaron de 3.000 a casi 5.000 en los 15 años posteriores a la vuelta de la democracia. En Venezuela, el número de municipios aumentó de 202 en 1985 a 330 una década después. En muchos de los países de América Latina, los criterios de asignación de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales estimulan la subdivisión adicional de los municipios (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

A.5 Autonomía administrativa en otros países.

En éste apartado se presenta en detalle situaciones exitosas y buenas prácticas a nivel internacional que pudiesen servir de referencia al caso chileno.

En relación a las competencias existentes, Chile se encuentra como uno de los países con mayor presencia en el nivel municipal. Sin embargo, la mayoría de éstas corresponde a competencias compartidas con el nivel central, situación muy similar a lo que ocurre en Colombia y Argentina en menor medida. Existiendo ciertos grados de autonomía en aquellos servicios de base. Lo anterior obedece claramente al sistema de funcionamiento y dependencia normativa y operativa que regula a los municipios, el cual, muchas veces, está en una disyuntiva que se produce entre distintos servicios dependientes del nivel central y que canalizan los programas a través del municipio, los cuales muchas veces generan obstaculizadores y dependencia directa del nivel central en los ámbitos administrativos municipales.

Cabe destacar que de los países restantes en América Latina, prácticamente ninguno de éstos posee una gran mayoría de competencias alojadas en los municipios, ni tampoco compartidas, sino más bien muchas dependen del nivel central. Sin embargo existen una serie de países que si poseen las competencias alojadas en los municipios y que son propias de estos, no siendo compartidas directamente con el nivel central, países que serán analizados en el presente apartado, los cuales corresponden a:

- Uruguay
- Colombia
- Brasil

La selección de estos países corresponde, principalmente a que en aquellas competencias municipales que Chile posee compartidas, estos países poseen autonomía. Sin embargo hay que tener presente que en el caso de Uruguay existen nulas competencias en promoción de empleo, viviendas y tránsito, y nulas competencias en el área de seguridad ciudadana. Similar situación que la chilena presenta Colombia, ya que posee casi la totalidad de competencias alojadas en los municipios, pero lo que se diferencia de Chile es que no tiene tantas competencias compartidas con el nivel central. Mientras que la situación más favorable la presenta Brasil, si bien posee, al igual que Chile, gran cantidad de competencias municipales compartidas, es un muy buen ejemplo a seguir en el área de servicios sociales, ya que posee plena autonomía de competencias, mientras que Chile en esta área posee sólo competencias compartidas. Cabe destacar que en Brasil el Estado es Federal, a diferencia del Estado Unitario que existe en Uruguay, Colombia y Chile. Por lo cual será utilizado como referente sólo en aquellas dimensiones que sean posibles de aplicar al modelo chileno.

a. Uruguay:

En Uruguay, al igual que en Paraguay la descentralización, en general, es aún incipiente (CGLU, 2008). Sin embargo estos países, al igual que Chile presentan reformas descentralizadoras muy adecuadas a sus realidades, a diferencia de lo que sucede en muchos de los países en el mundo que efectúan este tipo de reformas. En Uruguay, se identifica al gobierno local con el nivel departamental, que incluye varios centros poblados y posee una extensión y población muy superior a la media de los municipios latinoamericanos (CGLU, 2008). Tras el retorno a la democracia en 1985,

la reforma constitucional de 1996 consagra por primera vez la obligación del Estado de formular políticas de descentralización para *"promover el desarrollo regional y el bienestar social".* Existe una diferenciación de fechas en que se realizan las elecciones departamentales de las nacionales, obteniendo una clara diferenciación de las Juntas Locales del nivel departamental. Por su parte la totalidad de los intendentes municipales departamentales se elegidos mediante elecciones directas desde 1966 y están a cargo de los departamentos, asistido por un consejo de ediles. En Uruguay, varias Intendencias Departamentales demandan fortalecer a las Juntas Locales y proponen nuevos mecanismos de participación. Mientras tanto se tramita en el Parlamento un Proyecto de Ley de Descentralización Local para acercar la gestión pública a la ciudadanía, dicha legislación pretende que al 2010, en aquellos municipios con más de 2.500 habitantes, las autoridades sean elegidas por la ciudadanía.

b. Colombia:

En Colombia, al igual que varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador), en los últimos años se ha presentado una creciente redistribución de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales. Sin embargo en la mayor parte de los países sudamericanos y centroamericanos las administraciones intermedias dependen del nivel central y están a cargo de un funcionario designado por éste, aunque hay una tendencia a la elección popular de las autoridades intermedias, como ocurre en Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay, esto no es generalizado.

En Colombia, después de la extrema centralización producida en los 60 y 70, de la crisis política expresada en las *"huelgas cívicas"* de los 70 y principios de los 80, se inicia a mediados de esa última década un claro proceso descentralizador. En el año 1991 mediante la promulgación de la Constitución de ese mismo año se sientan las bases de un régimen territorial unitario y descentralizado, con autonomía de los entes territoriales: departamentos, municipios y distritos. Se crean, además, territorios indígenas, regiones y provincias (para reagrupar departamentos y municipios limítrofes). Se establece, asimismo, la elección directa de alcaldes (1986) y de gobernadores departamentales (1992). A lo largo de los 90 se promulga una frondosa legislación que reglamenta diversos aspectos de la gestión local, como los

mecanismos de transferencia y participación, la distribución de competencias y la organización territorial. A fines de los noventa, el endeudamiento de los gobiernos nacional y subnacionales y la crisis económica obligan a revisar el sistema de transferencias e imponen un régimen de austeridad en los gastos, junto a una redistribución de las competencias (CGLU, 2008).

c. Brasil:

Las formas de los Estados son diversas dada la heterogeneidad de los más de 100 estados o provincias en los países federales; 250 regiones o departamentos en las naciones unitarias y los más de 16 mil gobiernos locales –municipios, distritos, cantones o comunas– en todo el subcontinente. Países extensos –como Brasil, México, Argentina y Venezuela– adoptan el sistema federal, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales.

Las otras naciones optan por ser estados unitarios. En Latinoamérica prevalece el régimen presidencial, con claro predominio del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado. A partir de 1980, los regímenes autoritarios, entonces mayoritarios en la región, son reemplazados paulatinamente por gobiernos democráticos, que estimulan la elección popular de las autoridades locales.

De acuerdo a CGLU (2008) Brasil es uno de los países más descentralizados de la región, con una tradición federal que se remonta al nacimiento de La República, a finales del siglo XIX. Las principales tentativas de reducir el federalismo en beneficio del Estado central se producen en la presidencia de Getulio Vargas (1937-45) y durante los gobiernos militares (1964-1985). Finalizado el período autoritario, se impulsa la descentralización para superar la crisis del Estado.

Así, la Constitución de 1988 define al Brasil como una "*Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal",* se refuerzan las autonomías y aumentan las competencias y potestades locales. Los municipios pasan a recibir estatuto y tratamiento de entes federados, siendo considerados una esfera con autonomía de gobierno definida por la Constitución Federal.

En Brasil, al igual que en Chile y Costa Rica, los funcionarios locales se encuentran generalmente integrados en sistemas de carreras nacionales que comienzan a ser complementados con sistemas a nivel municipal. En Brasil la Constitución de 1988,

permite a los gobiernos locales definir un estatuto propio para sus 3 millones de funcionarios, pero su aplicación es aún limitada (CGLU, 2008).

Si bien estos tres países anteriores (Uruguay, Colombia y Brasil) son considerados como referente en ámbitos de la descentralización administrativa. Existen otros ejemplos de casos concretos que son posibles de identificar y extraer recomendaciones y orientaciones en pos de la mejora de los distintos procesos descentralizadores en Chile, tales como:

1. El proceso de descentralización de la educación: dado el interés de mejorar el desempeño y la responsabilidad de los establecimientos educacionales. En los sistemas escolares a los directores de las escuelas y luego, a través de múltiples mecanismos, se les han hecho asumir la responsabilidad por el rendimiento escolar.

   Los dos tipos de descentralización de la educación, a los niveles inferiores de gobierno y a cada escuela, tienen orígenes y objetivos muy diferentes. La descentralización de la educación a niveles inferiores de gobierno ha sido emprendida casi sin excepción en el entorno de una descentralización más general del gobierno, cuyas causas varían ampliamente. Por el contrario, la descentralización de la educación a cada escuela normalmente ha estado motivada por la preocupación acerca del mal rendimiento escolar. Ambos tipos de descentralización educativa son las más comunes en América Latina. A la fecha, con distintos impactos en la enseñanza.

2. El proceso de descentralización de la salud: las reformas del sector salud son muy comunes en toda América Latina. Esto no es ninguna novedad, ya que la mayoría de los sistemas de salud sufren de alzas en los costos, de una baja cobertura, de una operación ineficaz y de descontento entre los pacientes. La reforma se ha dado en una variedad de modalidades (Burki, Perry & Dillinger, 1999). Algunos países han intentado descentralizar la prestación de servicios de salud pública, transfiriendo la responsabilidad de la atención de salud primaria y los niveles inferiores de cuidado intensivo a unidades subnacionales del gobierno.

Otros han introducido la competencia en los servicios de salud, obligando a los hospitales de propiedad del estado a competir con los hospitales privados por los fondos gubernamentales para la atención de salud.

En Colombia la Constitución de 1991 y la ley de 1993 que atañe a la distribución de recursos y responsabilidades estipularon un traspaso paulatino de los sectores educación y salud, primero a los departamentos, luego a las municipalidades, mediante de un proceso de certificación (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

Sin embargo, en los países de Europa Occidental, estas relaciones son de un carácter complejo, se caracterizan por un alto nivel de estabilidad y claridad en las relaciones entre cada uno de los niveles del gobierno. Las responsabilidades de cada nivel están bien definidas y la asignación de ingresos es fija.

En Brasil, por ejemplo, no existe una división explícita de las responsabilidades funcionales entre los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo a la constitución, los estados están autorizados a legislar acerca de "cualquier asunto que no esté asignado al gobierno federal". Los gobiernos municipales están autorizados a "legislar acerca de cualquier asunto que sea de interés local" (Burki, Perry & Dillinger, 1999, 24).

B. SITUACIÓN ACTUAL EN CHILE EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En esta parte del capítulo, se realizará una revisión sobre la situación actual sobre la descentralización administrativa y de cómo ésta se encuentra operando en los niveles subnacionales, específicamente en la institucionalidad que regula y enmarca a los gobiernos regionales y a las municipalidades como organismos públicos representantes del nivel central del Estado de Chile.

Principalmente, se expone en términos generales la misión que posee el Estado en relación al proceso de descentralización y los principios que orientan en la búsqueda de organizar los servicios e instituciones que ponen en práctica las distintas estrategias, planes, programas y proyectos. Posteriormente, se presenta una necesaria caracterización jurídica e institucional de los gobiernos regionales y las municipalidades en materia de descentralización administrativa.

Finalmente, y de acuerdo con las propuestas de medidas estratégicas planteadas en el estudio, se detallan algunas iniciativas de ley que actualmente se encuentran en trámite

legislativo y que tienen cierto impacto en la profundización del proceso descentralizador en nuestro país.

B.1 Contexto político institucional del Estado de Chile

El proceso de descentralización en Chile, al igual como se planteó anteriormente en referencia a las naciones de América Latina y que comenzó en la década del 70 se sustenta, desde la mirada del Estado, en tres fundamentos claves:

- la profundización de la democracia,
- la modernización del Estado y
- el desarrollo integral.

El Gobierno de Chile, a través del Ministerio del Interior, defiende la profundización de la democracia basado en un derecho legítimo que las personas poseen para decidir y participar en forma participativa o representativa en los asuntos públicos en las escalas territoriales, comunales, regionales y nacionales (2001;19). En otro ámbito, la modernización del Estado se refiere a dejar de lado al tipo de gobierno totalitario para dar paso a otro más eficiente, eficaz y equitativo ante la provisión de los servicios y beneficios que ofrece a la ciudadanía. En última instancia el proceso de descentralización busca generar un desarrollo con características integrales que releve las distintas riquezas locales y regionales mediante el fortalecimiento de sus identidades y especificidades territoriales, de tal forma que se aprovechen las oportunidades y potencialidades del entorno. A lo anterior, se debe agregar el papel que poseen las instituciones e instancias para poder concretar las tareas del desarrollo (2001; 20). Aparte de estos fundamentos, el Estado ciñe su política de descentralización en tres principios:

- Autonomía,
- Participación,
- Equidad.

Estos principios garantizan legitimidad, eficacia y coherencia tanto interna como con el resto de las políticas públicas. Asimismo y dentro de la política pública impulsada por el Gobierno para la descentralización, aparece en ésta un subtema que es la

descentralización político-administrativa. En el marco de ella, existen algunas propuestas para mejorar la eficiencia pública, siendo las siguientes las medidas:

1. Dos líneas de Administración: Descentralizada y Desconcentrada: Las cuales distinguen dos estructuras administrativas que se le subordinen. Uno descentralizado (Gobierno Regional), y otro desconcentrado (Intendencia).

2. Definición de Ámbitos de Competencias, Funciones y Atribuciones: Busca definir competencias, funciones y atribuciones de los distintos niveles de la administración del Gobierno.

3. Aparato Descentralizado Regional: Conformación de la institucionalidad necesaria para el ejercicio de las competencias delineadas en el ámbito de las regiones.

4. Resolución de conflictos competenciales: Creación de Tribunales que permitan establecer jurisprudencia en la determinación de atribuciones en distintas instituciones.

5. Creación de Corporaciones de Desarrollo Comunales y Regionales: Conformados por agentes de desarrollo público-privados como interlocutores calificados con influencia en el diseño de políticas y programas sociales, productivos, culturales y de infraestructura.

6. Asociativismo Regional y Comunal como figura de derecho público: Facultar a los municipios y a los gobiernos regionales para conformar asociaciones territoriales de derecho público para el enfrentamiento de temas comunes, y con objetivos específicos.

7. Aparato Desconcentrado Regional: Con mayor autonomía en las tareas que les competen y con el financiamiento respectivo.

8. Desconcentración para la descentralización: En cuanto a la generación de avances graduales en materia de transferencia de funciones.

9. Nueva institucionalidad provincial: Revisión del actual rol de autoridades y estructurales estatales en el nivel provincial.

10. Eliminación de las gobernaciones de las provincias cabeceras de región: Evitar la superposición de atribuciones y funciones con los gobiernos regionales respectivos.

En este contexto, en Abril de 2007, se realizó la II Cumbre de las regiones *"Todo Chile es Chile"* organizado por la CONAREDE, donde se establecieron diversos grupos temáticos integrados por expertos y actores claves en el desarrollo regional. Dentro de estos grupos se establecieron múltiples propuestas, siendo las de carácter administrativo las siguientes:

1. Reforma municipal: modernizar y flexibilizar la normativa municipal transformando la administración municipal en un verdadero gobierno local; eliminar las duplicidades de competencias entre los niveles local, regional y nacional; asignar recursos a los municipios en proporción a las responsabilidades que se le asignan; ampliar el Fondo Común Municipal reduciendo las exenciones y dándole mayores atribuciones a los municipios para administrar sus recursos.

2. Ordenamiento y sustentabilidad regional: establecer a *"la Región"* como unidad administrativa del ordenamiento territorial.

3. Rediseño institucional de los gobiernos regionales: potenciar el poder local y regional, elaborar un proyecto de ley en materia de rentas y presupuestos regionales; solicitar que el traspaso de las competencias en el ámbito de la planificación, se acompañen por los necesarios recursos económicos y técnicos para su correcta implementación.

Durante el 2009, a nivel de Gobierno Central, se encuentran desarrollando distintas mesas de trabajo que tienen por objetivo elaborar un pacto nacional que permita profundizar en el tema de la descentralización. Los pasos son aquellos destinados a generar acuerdos sobre el diagnóstico de los logros alcanzados y las futuras tareas a desarrollar en tres grandes áreas:

1. Modelo institucional regional: lograr la democratización política y el traspaso efectivo de competencias;

2. Reforma municipal: tales como modernización, autonomía y equidad

3. Diagnóstico de capacidades: establecidas en el entorno institucional regional y local (capital humano, recursos, etc.)

Se debe señalar que en esta iniciativa liderada por la SUBDERE, participan destacadas personalidades de los ámbitos políticos, académicos, privados y de la sociedad civil de las distintas regiones de Chile.

B.2 Naturaleza y objetivos de los Gobiernos Regionales.

Para cumplir los mandatos y ejecutar las tareas asignadas por el nivel central del Estado en un el nivel subnacional más cercano, se encuentran los Gobiernos Regionales.

La actual normativa que regula las funciones, atribuciones y alcances del Gobierno Regional en materia de descentralización administrativa se encuentran contenidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional Nº 19.175.

Según el artículo 13 de la mencionada Ley, la administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere. Se agrega en el artículo 14 que en la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios.

A continuación, se dan a conocer las principales funciones y atribuciones que poseen los gobiernos regionales como instituciones de nivel subnacional del Estado de Chile.

B.2.1 Funciones y atribuciones.

Anteriormente se señalaba que las funciones son el conjunto de actividades que tienen por finalidad el cumplir con los mandatos de las autoridades con el fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Es por esto que en el nivel subnacional regional, los gobiernos regionales poseen funciones generales y que según el artículo 16 (LOC Gobierno y Adm. Regional) son las siguientes:

TABLA 1.2.2
Funciones generales del Gobierno Regional

Funciones generales	- Elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo. - Resolver la inversión de los recursos regionales. - Decidir la destinación de recursos de los programas de inversión sectorial. - Dictar normas para regular materias de su competencia. - Asesorar a municipalidades en diversas materias[4]. - Adoptar medidas en situaciones de emergencia o catástrofes. - Participar en acciones de cooperación internacional. - Ejercer las competencias que le sean transferidas. - Mantener una relación permanente en con el gobierno nacional y demás organismos. - Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, pudiendo celebrar convenios con municipios u otros organismos.

Fuente: Elaboración propia.

Según indica el artículo 17 en materia de Ordenamiento Territorial, las funciones del gobierno regional las siguientes:

[4] Un ejemplo de ello es el apoyo a la formulación del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador, Planes de Salud y Medioambiente y Planes Turismo, que son lo más recurrentes en estas materias.

TABLA 1.2.3
Funciones en ordenamiento territorial del Gobierno Regional

Funciones del Gobierno Regional en materia de ordenamiento territorial	- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos. - Participar en la dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento, - Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medioambiente. - Fomentar y velar por la prestación de servicios de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo. - Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas. - Proponer la localidad en que deberán radicarse las seremías y direcciones regionales de los servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el Gobierno Regional, en cuanto a la materia de fomento de las actividades productivas, debe:

TABLA 1.2.4
Funciones del Gobierno Regional en materia de fomento productivo

En materia de fomento productivo	- Contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo. - Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores. - Promover la investigación científica y tecnológica y el desarrollo de la educación superior. - Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial

Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo al artículo 19, en el ámbito del desarrollo social y cultural, corresponderá al gobierno regional:

TABLA 1.2.5
Funciones del Gobierno Regional en materia de desarrollo social y cultural

En materia de desarrollo social y cultural	- Priorizar regionalmente la erradicación de la pobreza. - Facilitar el acceso de la población de escasos recursos a beneficios y programas sociales, culturales y jurídicos. - Determinar la pertinencia de proyectos de inversión según su impacto ambiental y social. - Distribuir recursos en los municipios para beneficios y programas sociales. - Realizar estudios de interés regional. - Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio y velar por el desarrollo y protección de las etnias originarias.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá ciertas atribuciones, las cuales, según los conceptos revisados, son aquellas acciones que expresan las vinculaciones de autoridad, de responsabilidad y de jerarquía. Según dicta el artículo 20 de la Ley, los Gobiernos Regionales poseen las siguientes atribuciones:

TABLA 1.2.6
Atribuciones del Gobierno Regional

Atribuciones del Gobierno Regional	- Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes. - Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos. - Convenir programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional. - Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto. - Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo.

	- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales. - Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica. - Proponer criterios para la distribución de las subvenciones a los programas sociales. - Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

Fuente: Elaboración propia

B.3 Análisis de los Gobiernos Regionales desde la perspectiva de la descentralización administrativa

Sin duda que los gobiernos regionales cumplen un rol y un papel más que relevante en el proceso de descentralización del Estado, donde muchas de las transformaciones deseadas para la actual institucionalidad están dirigidas justamente a potenciar y fortalecer las estructuras institucionales públicas de las regiones con el fin de acercar eficientemente la gestión estatal a las demandas de los territorios. Sin embargo existen ciertas brechas que deben superarse para que los gobiernos regionales efectivamente puedan estar capacitados y preparados para eventuales asignaciones de mayores recursos y autonomía en su gestión, ya que aparentemente no existe suficiente certeza respecto si esta institucionalidad pueda ejercer las competencias asignadas por la ley; sobre todo en el sentido de que hasta el día de hoy la normativa legal ha sido extremadamente uniforme y homogénea para la administración de sus territorios, limitando de esta forma una gestión eficiente y con un impacto positivo sistémico.

Actualmente los gobiernos regionales destinan importantes esfuerzos en adecuar y rediseñar un gran cantidad de políticas públicas emanadas del nivel central, para que puedan tener efecto y pertinencia con las características territoriales de las respectivas regiones.

Se ha dicho que los gobiernos regionales, sus autoridades políticas y estamentos técnicos, se encuentran en permanente conflicto de intereses debido a la posición intermediaria entre el Estado central y la ciudadanía regional. Para lo anterior, se debe

propender a generar capacidades técnicas, humanas, financieras y políticas destinadas a establecer condiciones de desarrollo con mayor autonomía administrativa, política y fiscal. Paralelamente la institucionalidad regional debe aportar a erradicar ciertas brechas que retrasan una real transferencia de nuevas funciones y atribuciones al nivel subnacional regional tales como:

- Superar la reproducción regional del centralismo con respecto a las comunas y territorios que componen la región.

- Disponer de facultades para adaptar los servicios públicos según las características y necesidades territoriales de la región.

- Erradicar la doble dependencia de las Secretarías Regionales Ministeriales que actualmente poseen (nivel central y gobierno regional)

- Fomentar una masa crítica regional que sirva de interlocución pública y privada en estos procesos (SUBDERE, 2005).

Superar las brechas anteriormente señaladas permitiría contar con gobiernos regionales robustecidos corporativamente y capaces de afrontar los desafíos que genera un proceso dinámico como es la globalización y las actuales crisis económicas mundiales, que sin duda causan impactos positivos y negativos en los habitantes de todas las regiones de nuestro país.

B.4 Naturaleza y objetivos de los municipios

Considerando que el municipio en Chile es el órgano estatal más cercano a las personas, señalando que estos no están exentos de dificultades administrativas y financieras, es el espacio clave donde interactúa en forma más directa la ciudadanía con sus representantes comunales y los respectivos funcionarios (técnicos y profesionales) que con cualquier otro organismo estatal. Su relevancia y rol en los procesos de desarrollo es absolutamente incuestionable desde cualquier prisma, ya que es el nivel primario de la administración del Estado, el cual debe velar por la satisfacción de los intereses y necesidades básicas de los habitantes que conforman sus marcos territoriales. De esta forma los municipios son un eje fundamental en la descentralización de nuestro país y base para la anhelada modernización de la administración pública. En términos generales,

la función principal de las municipalidades es velar por el bien común y hacer posible la participación de la ciudadanía (Ojeda, 2001)

B.4.1 Actual marco legal municipal.

La Ley que rige a las Municipalidades, les atribuye la administración local de cada comuna, sosteniendo que son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya misión es satisfacer las necesidades de las diversas comunidades locales y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (LOCM Nº 18.695).

B.4.2 Funciones y atribuciones de los municipios.

Las municipalidades poseen ciertas funciones y atribuciones propias que en alguna medida son similares a los gobiernos regionales, guardando las proporciones del caso, pero en un marco territorial distinto y por supuesto de menor tamaño. Para objetivos del estudio, se hará referencia sólo a aquellas áreas municipales relacionadas a la descentralización administrativa.

Dado lo anterior, se distingue que las funciones y atribuciones de los municipios se dividen en privativas y compartidas, donde las privativas dicen relación con aquellas en que solo el municipio posee la potestad para ejercerlas. En forma inversa, las funciones compartidas y tal como su nombre la expresa, son aquellas funciones que deben ser coordinadas y co-ejecutadas con otros organismos del Estado según sea el ámbito de acción.

Se señalaba anteriormente que las funciones y atribuciones de las municipalidades son diversas y que atienden a todos los sectores de la población. En primer lugar, los Municipios deberán cumplir ciertas funciones generales, las cuales se detallan en el siguiente cuadro y que están relacionadas con:

TABLA 1.2.7
Funciones generales de las municipalidades

Funciones generales	- La educación y la cultura. - La salud pública y la protección del medio ambiente. - La asistencia social y jurídica. - La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo. - El turismo, el deporte y la recreación. - La urbanización y la vialidad urbana y rural. - La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias. - El transporte y tránsito públicos. - La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes. - El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana. - La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. - El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Fuente: Elaboración propia

Con el objeto de que las municipalidades puedan llevar a cabo sus funciones indicadas anteriormente, la ley les asigna las siguientes atribuciones que les permiten cumplir con las metas y objetivos establecidos en determinadas planificaciones. Estas son:

TABLA 1.2.8
Atribuciones de las municipalidades

Atribuciones municipales	- Ejecutar el PLADECO y sus programas respectivos. - Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal. - Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido el subsuelo. - Dictar resoluciones obligatorias. - Establecer derechos por servicios, permisos y concesiones. - Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles; - Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro. - Establecer territorios denominados unidades vecinales. - Aprobar planes reguladores comunales y planes seccionales de comunas.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en el ámbito territorial, según la Ley, las principales funciones de las municipalidades son:

TABLA 1.2.9
Funciones de las municipalidades en el ámbito territorial

En el Ámbito Territorial	- Elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). - Confeccionar el Plan Regulador Comunal. - Promover el desarrollo comunitario. - Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito públicos. - Aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización. - El aseo y ornato de la comuna.

Fuente: Elaboración propia

B.5 Principales cambios en el sistema municipal chileno

Cabe mencionar que las municipalidades en nuestro país surgen en la época de la conquista con una fuerte influencia del ordenamiento jurídico español, cuya organización administrativa se va ajustando en la medida que se fundan nuevas ciudades y se establecen cabildos en cada una de ellas (Ojeda, 2001). Más adelante, en el período de la Independencia (año 1854) se dicta la primera Ley Orgánica de Municipalidades, a la que posteriormente en los distintos períodos de la República se le incorporarán diferentes modificaciones (Constitución de 1925), cuya principal característica radicaba en la designación de Alcaldes desde la Presidencia de la República para comunas de más de cien mil habitantes.

En lo sucesivo, esta Ley seguirá teniendo modificaciones y ajustes productos de distintos momentos políticos y sociales desde los años 60, pasando por el período del Régimen Militar (1973). En este período se creará la denominada Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), la cual mediante estudios establecerá reformas que derivarán en el Estatuto del Gobierno y Administración; en el se establece, en materia municipal, que las municipalidades forman parte del sistema de Administración Interior del Estado, lo que eliminaría todo tipo de acción autónoma de los municipios.

En años posteriores, uno de los cambios más substantivos y que de algún modo siguen causando controversias en las comunidades e instituciones, es el que se refiere al traspaso de los servicios de salud, educación y de menores desde el nivel central al municipal. Situación que fue asumida por las municipalidades, creando Corporaciones Privadas de Desarrollo o Departamentos de Salud y de Educación. El traspaso de estas funciones fue acompañado de recursos, los cuales fueron disminuyendo paulatinamente a medida que transcurrían los años, generando hasta hoy, importantes déficit de atención y cobertura (Ojeda, 2001). De ahí en adelante, se muestran a continuación, los principales hitos y cambios y cambios en materia municipal.

TABLA 1.2.10
Principales hitos y cambios en materia municipal (1990-2007)

1990	- Creación de Consejos Económicos Sociales Comunales (CESCO). - Creación Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). - Reajustes en Educación y Salud. - Estatuto Docente. - Estatuto Personal Salud. - Ley Nº 19.602 LOCM
1995	- Elección directa de Alcaldes. - Ley Org. sobre Corporaciones y Fundaciones. - Ley de Rentas Municipales (LRM). - Modificación Ley Rentas Municipales. - Creación PROFIM. - Reforma Constitucional Art. 110
2000 – 2005	Elección separada Alcaldes y Concejales Ley Nº 19.737. Ley de Rentas Municipales II. Proyecto de Ley para Modernización de Municipios. Documento: *El Chile Descentralizado que Queremos: Hacia un nuevo Municipio* (SUBDERE)
2006 – 2007	Desarrollo de un Sistema Integrado de Protección Social (MIDEPLAN). Proposiciones en materia de transparencia activa y pasiva (MSGG). Incremento de Sistemas de Participación Ciudadana (Presupuestos Participativos). Modificación de normas a remuneraciones de funcionarios municipales. Ley 10.198. Rediseño del Fondo Común Municipal.

	Ley miscelánea sobre modificaciones legales derivadas de Ley de Rentas Municipales II. Modelo de Acreditación Municipal en el Sistema de Protección Social del Chile Solidario Modernización Municipal (Art. 121)

Fuente: Tomado de Leyton, C. (2006). *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal.* Estudio de Caso Nº 94. Santiago de Chile; Magíster en Gestión Pública. Universidad de Chile.

En síntesis, la estructura municipal chilena ha sufrido variados cambios y modificaciones que gradualmente permite a sus autoridades políticas y técnicos responder a las demandas de la ciudadanía. Desde el año 90, con el retorno de la democracia hasta los últimos años, es creciente la necesidad de avanzar en reformas municipales que otorguen a los municipios mayor autonomía y atribuciones, con recursos frescos y permanentes, desde el nivel central.

B.6 Análisis del sistema municipal desde la perspectiva de la descentralización administrativa

El sistema municipal chileno, dada su importancia como pilar fundamental del Estado para satisfacer las demandas colectiva e individuales de los ciudadanos, se encuentra permanentemente en evaluación y mejora continua de los servicios que otorga, sobre todo con el fin de hacer frente a diversas transformaciones sociales y económicas las cuales cada vez son más dinámicas y globalizadoras.

Sin embargo y pese a los esfuerzos por fortalecer a estas instituciones, aún persisten problemas que cruzan los distintos ámbitos de la descentralización, pero en cuanto al tema de descentralización administrativa podemos establecer las siguientes dificultades de gestión en relación con sus atribuciones, funciones y a su organización, por ejemplo:

- Diferencia de atribuciones entre el Alcalde y el Concejo Municipal.
- Organización municipal a veces en disonancia con la realidad institucional, con los recursos disponibles y con las necesidades locales.
- Unidades y direcciones municipales con demasiadas funciones asignadas.
- Débil coordinación con otros servicios públicos y con municipios de similares características.
- Excesivas competencias compartidas, lo que produce duplicidades y superposiciones generando ineficiencia en la gestión.

- Carencia de recursos y capacidades técnicas y humanas para lograr metas y planificaciones mediante proyectos de desarrollo.

Superar las brechas anteriormente planteadas, ayudaría a establecer nuevas atribuciones que otorguen mayor autonomía e instancias descentralizadas como condiciones mínimas que permitan a los municipios y sus representantes disponer de más y mejores herramientas de trabajo. Resulta clave entonces modificar la normativa actual mediante propuestas que vayan en la dirección de establecer bases institucionales (capacidades humanas, técnicas, legales y financieras) que finalmente den soporte para un municipio eficiente, moderno, participativo y autónomo.

C. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN CHILE.

La situación actual en Chile en materia de descentralización administrativa refleja diversos obstáculos y complejidades las que son posibles de superar, teniendo como referencia las experiencias de otros países, las cuales podrían ajustarse y poner a prueba con ciertas condiciones y contextos específicos. En suma, dada la revisión de la institucionalidad administrativa en Chile y las buenas prácticas de otras naciones, podemos mencionar ciertas características necesarias para un efectivo y real proceso de descentralización administrativa en nuestro país. Estas características deseables son:

1. Servicios públicos con autonomía regional para la formulación, ejecución y priorización de programas y proyectos capaces de responder a las necesidades y demandas de la respectiva región y comuna donde se focalizan las inversiones.
2. Adaptación y replicabilidad de experiencias internacionales: Existen experiencias favorables en distintos países (principalmente de América Latina) que a nivel municipal poseen completa autonomía en la toma de decisiones de los servicios públicos, de las cuales se podrían implementar sus mecanismos.
3. Organización territorial diferenciada: Contar en las regiones y municipios con estructuras y organizaciones administrativas según realidades, potencialidades y estrategias de desarrollo.

4. Instrumentos y soportes de gestión funcionales: Las regiones cuentan con herramientas, soportes e instrumentos pertinentes y adecuados a las necesidades y condiciones territoriales, de sus actores y beneficiarios.
5. Redistribución de competencias: Que las competencias sean distribuidas en forma más clara y ordenada; mejor asumidas y con aplicabilidad en los niveles municipal, regional y nacional.
6. Principio de subsidiariedad competencias: Posibilidad efectiva para poner en práctica este principio, privilegiando cuando corresponda, al nivel municipal sobre el regional y este sobre el nacional.
7. Refocalización de recursos: Procesos administrativos con mejor focalización de recursos públicos en la instancia y nivel en las que se radica una determinada competencia.
8. Empoderamiento ciudadano: Se espera que la ciudadanía posea mayores capacidades para diferenciar entre diferentes competencias y sus respectivos niveles de aplicación y, por ende, de ejercer mejor su rol de participación ciudadana y control social en dichas funciones públicas.
9. Articulación de planes, programas y proyectos de desarrollo: Que permita generar redes de trabajo permanente y coordinados entre los subniveles subnacionales y el nivel central

Luego de llevar a cabo el análisis de la experiencia internacional comparada y de la situación actual en Chile en los temas concernientes a la descentralización administrativa, nos ha sido posible identificar una serie de nudos críticos necesarios para lograr el avance del proceso de descentralización en general y más específicamente el de la descentralización administrativa. Luego de identificar estos puntos críticos se ha llevado a cabo un proceso de análisis y sistematización de estos en el cual se identificaron una serie de brechas, las cuales responden a dos ámbitos necesarios de mejorar para el logro de este objetivo. A continuación se detallas estos ámbitos:

- **Ámbito 1: Transferencia de atribuciones y competencias:** Referido al proceso de traspaso de mayor autonomía decisional desde el nivel central a los niveles regionales y municipales, para una eficiente y moderna gestión

territorial. Además, este ámbito tiene por finalidad disminuir la burocracia de la administración pública al eliminar la dependencia de los servicios públicos de los respectivos ministerios.

- **Ámbito 2: Reordenamiento competencial:** Permite establecer, mediante una institucionalidad idónea e imparcial, la correcta asignación de funciones y competencias en las diferentes reparticiones públicas del Estado, mediante criterios y principios objetivos según las capacidades, pertinencia y gestión eficiente de éstas.

Cada uno de estos dos ámbitos contiene a su vez una serie de brechas para las cuales se realizan propuesta de acciones que permitirían alcanzar las situaciones deseables. A continuación se presenta un cuadro que sistematiza tanto los ámbitos, como sus brechas y respectivas propuestas:

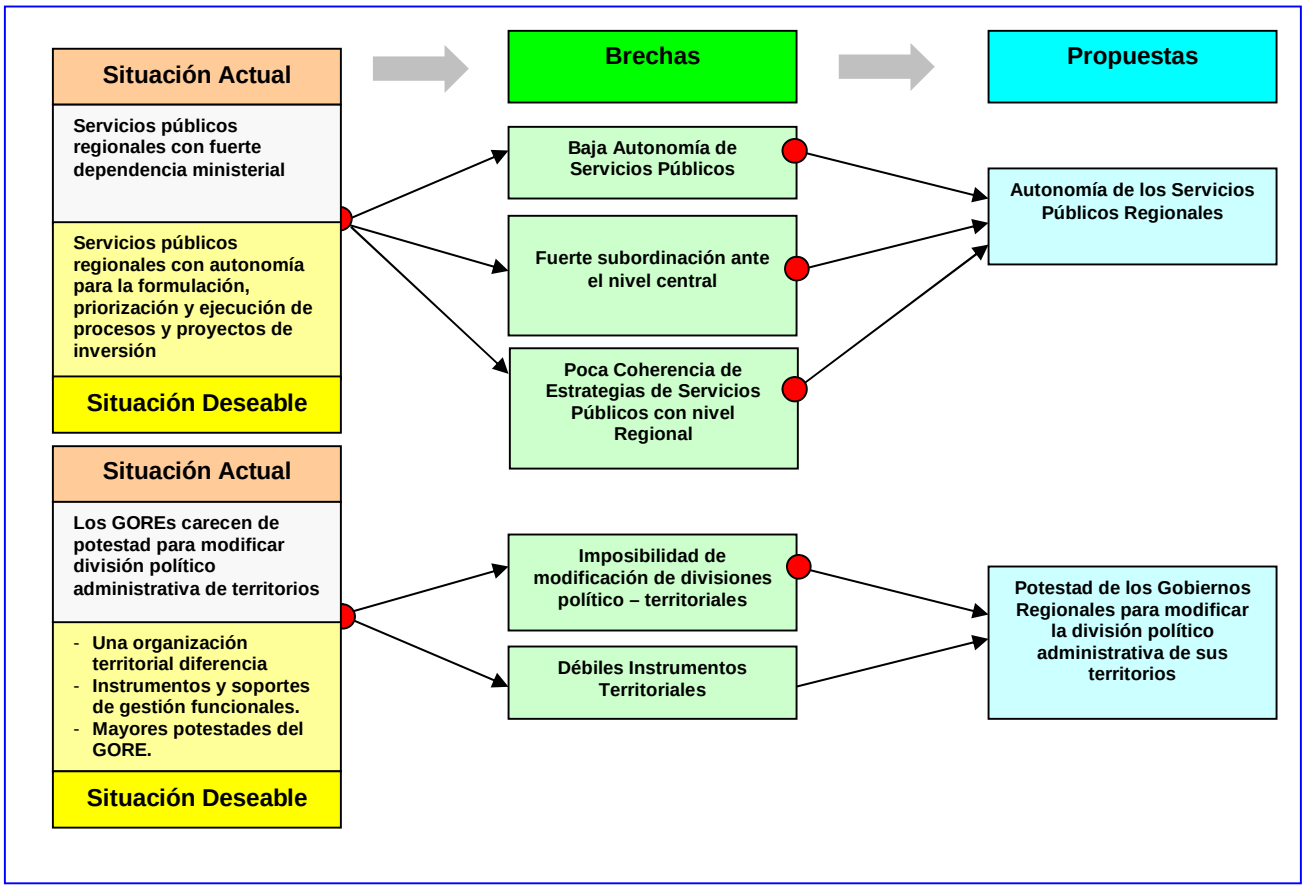
TABLA 1.2.11
Análisis de brechas en descentralización administrativa

SITUCIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
C.1 TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS			
Muchos de los servicios públicos regionales dependen de sus respectivos ministerios centrales, hecho que debilita la autoridad del gobierno regional y limita la posibilidad de articular con enfoque sistémico-territorial las capacidades y recursos de dichos servicios. Con frecuencia se generan conflictos de intereses y enfoques entre las instancias centrales sectoriales y las autoridades regionales. Existe una subordinación de los servicios públicos ante el nivel central que atenta contra la generación propia de planes y proyectos regionales y comunales. A lo anterior, en el nivel internacional comparado se le conoce como la existencia de competencias compartidas entre el nivel central y local.	**Servicios públicos con autonomía regional**: para la formulación, ejecución y priorización de programas y proyectos capaces de responder a las necesidades y demandas de la respectiva región y comuna donde se focalizan las inversiones. **Adaptación y replicabilidad y de experiencias internacionales:** Existen experiencias favorables en distintos países (principalmente de América Latina) que a nivel municipal poseen completa autonomía en la toma de decisiones de los servicios públicos, de las cuales se podrían implementar sus mecanismos.	**Baja Autonomía de Servicios Públicos**: bajo poder de decisión, focalización y priorización de inversiones en el nivel regional. **Subordinación ante el nivel central:** no permite desarrollar planes y programas propios territoriales. **Poca Coherencia de Estrategias de Servicios Públicos con nivel Regional**: las estrategias de los SSPP, no responden a los requerimientos y particularidades de las regiones.	**Autonomía de los Servicios Públicos Regionales**

Además existe, en cada nivel una función que refleja su propio interés o ventaja comparativa, ya sea desde el nivel central, así como del local, sin desconocer la política nacional que guía los distintos programas y servicios. En América Latina existe una estructura similar de gobiernos nacionales y subnacionales. Este nivel de uniformidad dificulta la definición de las funciones específicas de los gobiernos locales, ya que las únicas funciones que se pueden asignar específicamente a la unidad más grande son las mismas que puedan realizar las más pequeñas.			
Los Gobiernos Regionales carecen de potestad para modificar la división político administrativa de sus territorios. (Cuando más, pueden opinar sobre propuestas del nivel central). Así también, en muchos casos no pueden modificar instrumentos de gestión administrativos o financieros inadecuados a las necesidades específicas de sus respectivos territorios.	**Organización territorial diferenciada:** Contar en las regiones y municipios con estructuras y organizaciones administrativas según realidades, potencialidades y estrategias de desarrollo. **Instrumentos y soportes de gestión funcionales:** Las regiones cuentan con herramientas, soportes e instrumentos pertinentes y adecuados a las necesidades y condiciones territoriales, de sus actores y beneficiarios.	**No hay posibilidad de Modificación de Divisiones Político – Territoriales:** las regiones no cuentan con la facultad de modificar las divisiones político administrativas. **Débiles Instrumentos Territoriales**: los gobiernos regionales y agrupaciones territoriales no cuentan con las herramientas normativas suficientes para manejar recursos con estructuras territoriales.	**Potestad de los Gobiernos Regionales para modificar la división político administrativa de sus territorios**
C.2 REORDENAMIENTO COMPETENCIAL			
El ordenamiento de la institucionalidad pública vigente está adquiriendo una dinámica cada vez más compleja y confusa, caracterizada, entre otras, por competencias compartidas, duplicadas y hasta triplicadas entre sus tres niveles principales: municipal, regional y nacional. El proceso en curso de transferencia gradual de competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales, si bien muy deseable, incrementa dicha complejidad. Se presentan incoherencias del nivel central hacia los gobiernos regionales y municipios en el traspaso de ciertas funciones, lo que aumenta la carga laboral de	**Redistribución de competencias**: Que las competencias sean distribuidas en forma más clara y ordenada; mejor asumidas y con aplicabilidad en los niveles municipal, regional y nacional. **Principio de subsidiariedad de competencias:** Posibilidad efectiva para poner en práctica este principio, privilegiando cuando corresponda, al nivel municipal sobre el regional y este sobre el nacional. **Refocalización de recursos:** Procesos administrativos con mejor focalización de recursos públicos en la instancia y nivel en las que se radica una determinada competencia. **Empoderamiento ciudadano:** Se espera que la ciudadanía posea mayores capacidades para diferenciar entre diferentes competencias y sus respectivos niveles de aplicación y, por ende, de ejercer mejor su rol de participación ciudadana y control social en dichas funciones	**Indefinición de competencias y funciones:** deficiente y confusa asignación de responsabilidades institucionales. **Carencia de una Institucionalidad Dirimente de Controversias:** no existe una institucionalidad responsable para dirimir sobre controversias de nivel comunal, regional, nacional. **Insuficiencia de recursos**: para nuevas funciones y competencias transferidas a gobiernos regionales y a municipios.	**Instancia para dirimir controversias competenciales entre los niveles municipal, regional y nacional**

esas entidades sin los recursos suficientes. En América Latina, en general en el aspecto normativo existe un delicado equilibrio entre los intereses del gobierno central en el desempeño de los gobiernos subnacionales, por una parte, y las demandas por autonomía local, por la otra, dado, principalmente, por las formas y contenidos de las normas que rigen las relaciones intergubernamentales.	públicas. **Articulación de planes, programas y proyectos de desarrollo:** Que permita generar redes de trabajo permanente y coordinados entre los subniveles subnacionales y el nivel central		

Fuente: Elaboración propia.



D. PROPUESTAS DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS

En los párrafos siguientes, de presentan las propuestas identificadas relacionadas al proceso de descentralización administrativa, las cuales tendrían impactos sinérgicos si

éstas van acompañadas, o precedidas según se el caso, de la implementación de las propuestas en los ejes de descentralización política, fiscal y de participación ciudadana y control social. A continuación, se exponen las mencionadas propuestas de medidas estratégicas con sus respectivas descripciones de la situación actual en Chile, de las propuestas concretas y del impacto que éstas producirían.

D.1 Autonomía de los Servicios Públicos Regionales[5]

Situación actual:

- Muchos de los servicios públicos regionales dependen de sus respectivos ministerios centrales, hecho que debilita la autoridad del gobierno regional y limita la posibilidad de articular con enfoque sistémico-territorial las capacidades y recursos de dichos servicios.
- Con frecuencia se generan conflictos de intereses y enfoques entre las instancias centrales sectoriales y las autoridades regionales.

Propuesta:

- Traspasar a los servicios públicos, programas y sus respectivos fondos, a una efectiva dependencia regional, como es el caso de: INDAP, FOSIS, SERNATUR, SENCE, CORFO, SERCOTEC, Chiledeportes, SERNAM, SERVIU, Vialidad, ChileSolidario, Orígenes, FONDART, Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.
- Radicar en el GORE la facultad de designación de los Secretarios Regionales Ministeriales y los Jefes de Servicios Públicos Regionales (con aplicación de criterios de mérito y de excelencia profesional de la Alta Dirección Pública).
- Traspasar a la dependencia de los gobiernos regionales el patrimonio y la decisión de uso de los principales bienes públicos (inmuebles y terrenos fiscales, parques

[5] SUBDERE (2001), propuesta de *Aparato descentralizado regional*, en *El Chile descentralizado que queremos.*
- CONAREDE (2005) Iniciativa Ciudadana "Yo Voto por las Regiones". Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009)

nacionales, reservas y santuarios de la naturaleza, administración de aguas y de bordes costeros, etc.).

D.2 Potestad de los Gobiernos Regionales para modificar la división político administrativa de sus territorios[6]

Situación actual:

- Los Gobiernos Regionales carecen de potestad para modificar la división político administrativa de sus territorios. (Cuando más, pueden opinar sobre propuestas del nivel central). Así también, en muchos casos no pueden modificar instrumentos de gestión administrativos o financieros inadecuados a las necesidades específicas de sus respectivos territorios.

Propuesta:

- Dotar a los Gobiernos Regionales de las facultades necesarias para la adecuación fundamentada de la división político – administrativa de sus territorios y para adaptar instrumentos de gestión administrativos o financieros sectoriales a las realidades y necesidades singulares de sus comunas y regiones.

Impactos Esperados

- Organización territorial más funcional a las diferenciadas realidades, potencialidades y estrategias de desarrollo.
- Instrumentos y soportes de gestión pertinentes y adecuados a las necesidades y condiciones territoriales, de sus actores y beneficiarios.

[6] Autores:
- SUBDERE (2001) propuesta *Iniciativa del Consejo Regional para la modificación de la división político administrativa,* en *El Chile descentralizado que queremos.*
- Marcelo Morales, Programa GTZ Región Activa (2009)
- Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009)

D.3 Instancia para dirimir controversias competenciales entre los niveles municipal, regional y nacional[7]

Situación actual:

- El ordenamiento de la institucionalidad pública vigente está adquiriendo una dinámica cada vez más compleja y confusa, caracterizada, entre otras, por competencias compartidas, duplicadas y hasta triplicadas entre sus tres niveles principales: municipal, regional y nacional.
- El proceso en curso de transferencia gradual de competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales, si bien muy deseable, incrementa dicha complejidad.

Propuesta:

- Crear una instancia jurídico-administrativa competente, externa a los órganos de la administración pública municipal, regional y nacional, con facultades para resolver controversias, superposiciones o vacíos competenciales (que entraben una entrega eficiente y oportuna de los servicios públicos a la comunidad), y para sentar jurisprudencia en la materia.

Alternativas:

- Radicar la función en el Tribunal Constitucional[8]
- Radicar la competencia en los Tribunales Ordinarios (Cortes de Apelaciones y Corte Suprema).
- Crear un Tribunal Contencioso Administrativo[9]
- Dotar a los órganos regionales y comunales de las potestades para proteger, mediante requerimiento ante la citada instancia, sus competencias, ante

[7] Autores:
- SUBDERE (2001), propuesta de *Resolución de conflictos competenciales*, en *El Chile descentralizado que queremos.*
- CONAREDE (2005), Iniciativa Ciudadana "*Yo Voto por las Regiones*".
- Sistematización, actualización y complementos: IDER-UFRO (2009)

[8] Muy congestionado en su labor actual; acceso muy restringido

[9] Difícil trámite de aprobación; instancia especializada, nueva, de posible mayor costo comparativo.

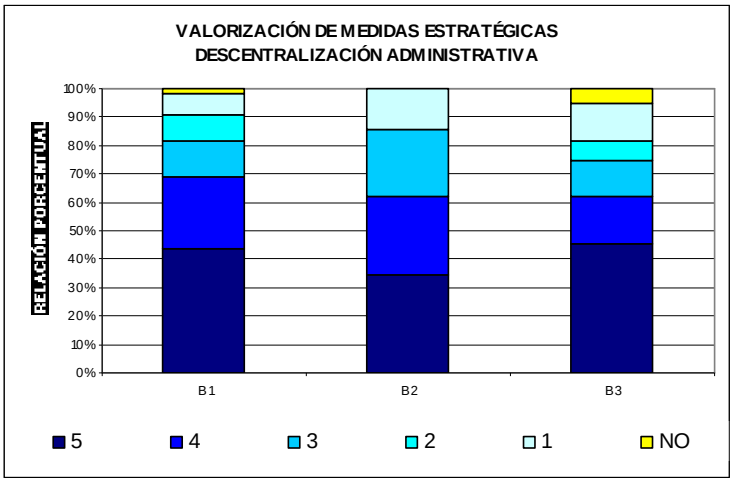
transgresiones, eventuales o ya consumadas, provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades públicas.

Impactos Esperados:

- Competencias distribuidas en forma más clara y ordenada, y mejor asumidas y aplicadas entre los niveles municipal, regional y nacional.
- Posibilidad efectiva para poner en práctica el principio de subsidiariedad competencial, privilegiando, cuando corresponda, el nivel municipal sobre el regional y este sobre el nacional.
- Facilita una mejor focalización de recursos públicos en la instancia y nivel en las que se radica una determinada competencia.
- Mejora la capacidad de la ciudadanía de diferenciar entre diferentes competencias y sus respectivos niveles de aplicación y, por ende, de ejercer mejor su rol de participación ciudadana y control social en dichas funciones públicas.

E. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES.

Los participantes en talleres y entrevistados de las regiones participantes de este estudio, realizaron los siguientes comentarios, observaciones y valorización de las medidas sobre descentralización administrativa:



B1: Autonomía de Servicios Públicos Regionales
B2: Potestad de los GOREs para modificar la división político administrativa de sus territorios
B3: Instancia para dirimir controversias competenciales

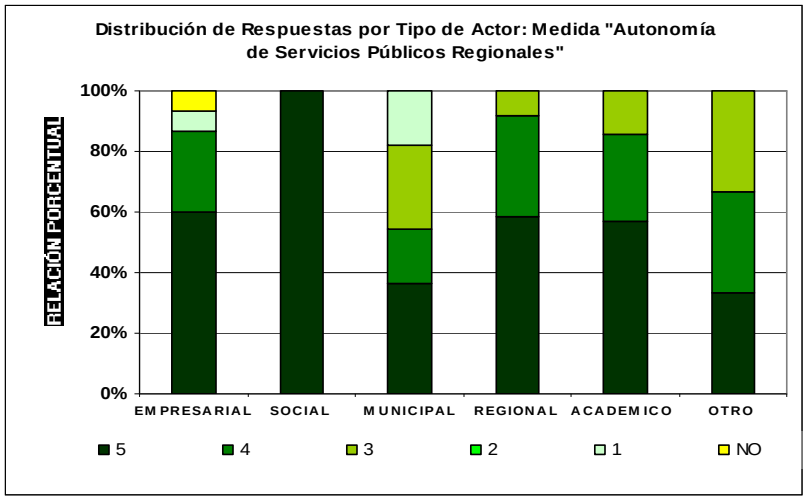
Como se puede en el gráfico de la izquierda la medida de descentralización administrativa con mayor aprobación es la ***Medida B1: Autonomía de Servicios Públicos Regionales***. Sin embargo, esta medida tiene una aprobación media, con un porcentaje del orden del 30% opiniones con muy bajo aprobación y observaciones a la propuesta.

Por otra parte las otras dos medidas obtuvieron una aprobación de igual porcentaje, alcanzando el 60%, sin embargo al igual que el caso anterior, existe un alto grado de oposiciones y observaciones que dan cuenta de la poca viabilidad de implementación y operación de las Medidas ***B2: "Potestad de los GOREs para modificar la división político administrativa de sus territorios*** y ***B3: Instancia para dirimir controversias competenciales***.

E.1 Autonomía de Servicios los Público Regionales:

Esta medida tiene una aprobación del 68% de las respuestas con valoración de 4 y 5, por otra parte se obtuvieron respuestas del 30% con valoraciones bajas, lo que implica observaciones y posturas contrarias a la aplicación de esta medida.

Al analizar la situación por tipo de actor, se puede ver que el sector social y el regional es donde se concentra la mayor cantidad de aprobaciones, y por otro lado, en el municipal y, empresarial es donde se concentra el mayor porcentaje de respuestas con valoraciones de desaprobación.

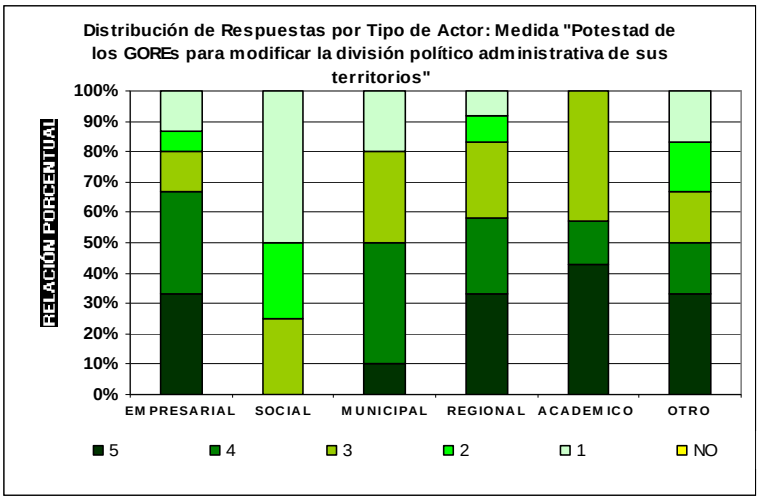


Las principales observaciones y comentarios a ésta medida estratégica son:

- **Heterogeneidad de Servicios Públicos:** los informantes claves indican que los objetivos y radio de acción de los servicios públicos es diversa y heterogénea, por lo tanto, es necesario e importante traspasar a los Gobiernos Regionales solo aquellos servicios públicos que tengan directa relación con temas regionales. En este sentido para el caso de servicios públicos con funciones niveladores (como FOSIS), corresponden que sea regionales, pero si cumplen funciones de promoción o competitivas (SERNATUR, CORFO), que se mantengan con dependencia nacional.
- **Designación de Directores y Seremis**: preocupación de que la designación de directores y Seremis por parte del GORE, se podría transformar en una bolsa de trabajo de los partidos políticos y que además la designación regional de cargos puede derivar en la pérdida de relación con el ministerio respectivo en cuanto a fondos y lineamientos.
- **Aprobación de Planes y Programas Sectoriales**: se propone que la aprobación y decisión de propuestas y programas sectoriales se realicen en las regiones.

- **Competencias Directivas**: generar un sistema de selección y designación de directores de servicios públicos por capacidades y competencias y no por cupos políticos.
- **Regionalización de Programas**: un grupo de informantes claves, opina que es más relevante regionalizar los programas, focalización de recursos y prioridades, más que la regionalización del servicio público.
- **Traspaso a Municipios**: traspasar algunas funciones y decisiones de programas de servicios públicos directamente a municipios, esto provocaría mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de instrumentos, sobre todo en el caso del desarrollo social y fomento productivo.
- **Capital Humano**: Necesidad de fortalecer el capital humano en regiones para poder asumir un cambio institucional de esta envergadura.

E.2 Potestad de los GOREs para modificar la división político administrativa de sus territorios:

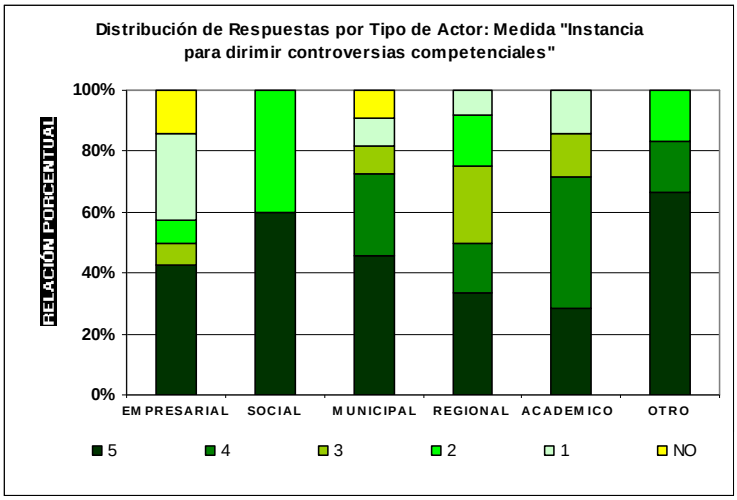


Esta medida tiene una aprobación media, con el 63% de las respuestas con valoración de 4 y 5. Existen comentarios y observaciones de fondo, principalmente de los sectores social y municipal. El mayor grado de aprobación de esta medida lo obtuvo el sector empresarial con casi un 70% de respuestas con valoración alta. Los principales comentarios y observaciones para esta medida son:

- **Cambios de Intendentes:** dada la alta tasa de rotación de intendentes que los Gobiernos Regionales tienen actualmente, esta medida no es aplicable, ya que los territorios se modificarían cada vez que entre una nueva autoridad regional, y se generaría un caos administrativo.

- **Gestión Territorial:** Se plantea como una solución viable y necesaria para el desarrollo de los territorios regionales, y avanzar en los modelos de gestión y planificación territorial, considerando asociaciones de comunas, territorios productivos, intervenciones sociales, etc.
- **Criterios de Decisión:** necesario considerar que los gobiernos regionales, deberían tener esta potestad, pero se debe ampliar el rango de criterios para modificar territorios, considerado, por lo tanto, criterios económicos, productivos, sociales, identidad, ecológicos, entre otros.
- **Limitaciones de decisión:** se considera que esta medida debe estar acotada al ajuste de límites comunales, pero por ningún caso a la creación de nuevas comunas, lo cual, debe continuar con dependencia del nivel central, y mantener las condiciones de estado unitario.

E.3 Instancia para dirimir controversias competenciales entre los niveles municipal, regional y nacional:



Esta medida obtuvo una aprobación de 63%. Por otra parte, un 30% de las respuestas tienen una baja valoración, correspondiendo a las respuestas del sector empresarial las más bajas con solo un 42% de las respuestas con valoración 5, y con un 25% de las respuestas con valoración 1. El sector que dio mayor aprobación a esta medida es el sector municipal y otro.

- **Funciones de la Contraloría**: se considera que las atribuciones para dirimir controversias competenciales deben ser de la contraloría regional, y no crear una nueva institucionalidad lo que generaría aumento de la burocracia en los procesos.
- **Tribunal Contencioso Administrativo**: Al crearse un Tribunal Contencioso Administrativo debe existir una gradualidad en el traspaso de competencias y

debe estar dirigido por una instancia ya creada en el sistema y si no existiere ninguna, recién entonces crear una nueva.

E.4 Propuestas de Nuevas Medidas Estratégicas de Descentralización Administrativa:

Como resultado de las actividades de taller y entrevistas se plantean las siguientes nuevas propuestas de medidas estratégicas de descentralización Administrativa:

- **Propuesta 1: Conceptualización y Normalización Constitucional de la Naturaleza de los Entes del Estado**: Integrar en la constitución los conceptos de entidades centrales, desconcentradas, descentralizadas y otras (empresas publicas y otros) otorgando marco jurídico-competencial a cada una de ellas, remitiéndolas a leyes orgánicas precisas
- **Propuesta 2: Facultades para modificar instrumentos de apoyo al fomento productivo:** Las instituciones nacionales (CORFO; SERCOTEC; INDAP; etc.) diseñan instrumentos de fomento de aplicación nacional que no se hacen cargo de las particularidades regionales, por esta razón se propone incorporar estas competencias y poder de decisión en el nivel regional.

1.2.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan algunos comentarios finales a modo de conclusiones, los cuales han sido agrupados según los elementos principales que se han identificado en este estudio.

a) Con respecto al proceso de descentralización administrativa:

- En la incesante idea de mejorar y modernizar las estructuras del Estado de Chile, la descentralización administrativa surge como un punto clave y transversal de un proceso descentralizador más amplio, debido a que las instancias y acuerdos sociales deben plasmarse y concretarse en las esferas de las administraciones regionales y municipales, tanto en gobiernos regionales, municipalidades y servicios públicos. De esta forma, los niveles subnacionales podrán responder de mejor forma a los nuevos requerimientos dirigidos a lograr una nueva gestión pública más autónoma, eficiente y participativa. Estas

demandas son originadas por las nuevas dinámicas impuestas por la globalización en cuanto a la reconversión económica de sus territorios y a los cambios socio-culturales de sus habitantes, entre otras causas.

- Se refuerza la necesidad de establecer propuestas que permitan generar acuerdos y consensos entre el nivel central, las regiones y los municipios, con el fin de lograr una nueva institucionalidad que permita alcanzar un desarrollo más equitativo y armónico de nuestro país con funciones, atribuciones y competencias diferenciadas, pertinentes y focalizada, según la composición geográfica, económica, cultural y humana de los territorios. Todo lo anterior basado en una profundización democrática en los niveles regionales y locales. Sin duda que lo expuesto es un desafío que presenta distintas complejidades y obstáculos, tanto políticos como legales y administrativos, las cuales precisamente se pretenden superar mediante las propuestas estratégicas presentes en este estudio, que de algún modo pueda acercarse a un modelo de Estado mucho más descentralizado, participativo e inclusivo regional y comunalmente.

b) Con respecto a las experiencias internacionales:

- En base al análisis internacional comparado, es posible aseverar que en relación a las competencias existentes, Chile es uno de los países con mayor presencia en el nivel municipal. Sin embargo, la mayoría de estas competencias corresponden a aquellas compartidas con el nivel central, situación muy similar a lo que ocurre en otros países, pero en menor medida, solo existiendo ciertos grados de autonomía en aquellos servicios de base. Lo anterior obedece claramente al sistema de funcionamiento y dependencia normativa y operativa que regula a los municipios, el cual, muchas veces, está en una disyuntiva que se produce entre distintos servicios dependientes del nivel central y que canalizan los programas a través del municipio, los cuales muchas veces generan obstaculizadores y dependencia directa del nivel central en los ámbitos administrativos municipales.
- Cabe destacar que casi la totalidad de países en América Latina, prácticamente ninguno posee una gran mayoría de competencias alojadas en los municipios,

ni tampoco compartidas, sino más bien muchas dependen del nivel central. Sin embargo existen una serie de otros países que si poseen las competencias alojadas en los municipios y que son privativas de estos.

- En los países identificados, administrativamente la mayoría de los servicios se encuentran desarticulados, realizando en cada nivel una función que refleja sus propios intereses u objetivos, ya sea desde el nivel central, así como también del local, pero sin desconocer la política nacional que guía los distintos programas y servicios. En el aspecto normativo existe un delicado equilibrio entre los intereses del gobierno central en el desempeño de los gobiernos subnacionales y las demandas por autonomía local, dado, principalmente, por las formas y contenidos de las normas que rigen sus relaciones intragubernamentales.
- En diversos países, los gobiernos subnacionales, que actúan como agentes del gobierno central, los reglamentos centrales son necesarios para asegurar que cumplan con su cometido. Por lo tanto, se requiere de reglamentos para asegurar la validez de procesos electorales locales y para responder a conflictos entre las unidades del gobierno subnacionales.
- En América Latina existe una estructura similar de gobiernos nacionales y subnacionales. Este nivel de uniformidad dificulta la definición de las funciones específicas de los gobiernos locales, ya que las únicas funciones que se pueden asignar específicamente a la unidad más grande son las mismas que puedan realizar las más pequeñas. Sistema que es muy limitante en el caso de aquellos municipios que poseen un bajo número de habitantes, coartando sus posibilidades en relación a aquellos de mayor número.
- En comparación a otros ámbitos de descentralización, en Latinoamérica los mayores avances se han registrado en torno a la descentralización administrativa. Sin embargo, aún persisten una serie de desafíos a resolver, específicamente en relación a la falta de definiciones claras en torno a las responsabilidades que asumen los distintos niveles de gobierno y la cantidad de recursos que acompañan a los procesos de traspaso de competencias (Henríquez & Fierro, 2009).

c) Con respecto a los niveles subnacionales en Chile:

- No se debe desconocer que en nuestro país, en los últimos períodos, las distintas iniciativas públicas y privadas tendientes al avance del proceso de descentralización, han tenido como resultado cierto fortalecimiento de los niveles subnacionales regionales y municipales, en cuanto a una gradual transferencia de atribuciones y competencias desde el nivel central, lo que ha significado mejorar la gestión y la institucionalidad de los gobiernos regionales y de los municipios. Sin embargo aún no se logra un efectivo traspaso de poder y autonomía en las materias que le corresponden a esos subniveles y que les permitan desarrollar su gestión con capital humano calificado, la generación de recursos propios adicionales y de las atribuciones necesarias para el desarrollo de sus territorios.

- A dieciséis años de la creación de los Gobiernos Regionales, aún estos carecen de las potestades necesarias para planificar y dirigir los objetivos estratégicos de su región al permanecer en una dependencia vertical tanto política como administrativa del nivel central, careciendo de atribuciones autónomas en ciertas materias relevantes que le permitan priorizar las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía regional con estrategias y programas claros y coherentes con los lineamientos estratégicos e instrumentos correspondientes.

- En cuanto los municipios, éstos se enfrentan permanentemente a nuevas funciones asignadas que, debido a los pocos recursos con los que se acompañan, su gestión se complejiza y se torna asincrónica a las necesidades locales. Las nuevas competencias de los municipios deben desarrollarse en forma gradual pero progresiva debido a la heterogeneidad de estas instituciones y sus respectivas comunas en todo Chile.

- Por otro lado, los servicios públicos que ejecutan las diversas políticas públicas, requieren de mayor autonomía y menos dependencia central en sus respectivos ministerios. De este modo, con una buena coordinación y articulación con los gobiernos regionales y los municipios, y un previo establecimiento de las funciones y atribuciones que a cada uno le corresponde podrán alcanzar las

metas e impactos planificados sin que se generen dualidades o vacíos competenciales en aquellas áreas que históricamente han sido deficientes.

1.2.4 BIBLIOGRAFÍA

Allende M. (2002). “Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del estado”. Serie Nº 4. Santiago de Chile: SUBDERE.

Banco Mundial (2000). *En el Umbral del Siglo XXI. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000.* Ediciones Mundi-Prensa. Washington.

Burki, S. J.; Perry, G. E. & Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* CGLU. Barcelona: MIS Productions.

Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (2006) *Informe II Cumbre de las Regiones Todo Chile es Chile*, [en línea]. Temuco. Disponible en: http://www.conarede.cl/conarede/index.php?id_contenido=13. [Consulta: 2009, 15 de junio].

Ferrada, J. (2002). *“El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser”.* Vol. 63, Tomo II., 2002. Pp. 223-248. Valdivia: Universidad Austral de Chile.

Finot, I. (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. *Serie Gestión Pública,* Nº 12. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Finot, I. (2002). “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”. N° 78. Santiago de Chile: CEPAL.

Henríquez, O. & Fierro, J. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina.* Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior.

Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Septiembre de 2008.

Tercera Edición. Serie Legislación. División Jurídico Administrativa. Santiago de Chile.

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175. En publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Noviembre de 2007. Tercera Edición. Serie Legislación. División Jurídico Administrativa; Centro de Documentación y Publicaciones. Santiago de Chile.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado Nº 18.575. En publicación del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Biblioteca del Congreso de Chile. Última modificación Agosto de 2008. Santiago de Chile.

Leyton, C. (2006). Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal. Estudio de Caso Nº 94. Santiago de Chile; Magíster en Gestión Pública. Universidad de Chile.

Mardones R. (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". *Revista EURE.* Volumen 34, Nº 102.

Mardones, R. (2006). "Descentralización y transición en Chile". *Revista de Ciencia Política.* Volumen 26, Nº 1. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Meyson-Renoux, C. (1993). "La descentralización o la complejidad de una terminología". *Revista de Derecho*. Vol. IV; pp. 73-81. Valdivia. Universidad Austral de Chile.

Montecinos, E. (2005). "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". *Revista Eure*, Vol. 31 (93): pp. 77-88.

Nogueira, H (1997). Un modelo de Estado Unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile: Reflexiones Prospectivas de los Gobierno Regionales a mediano plazo. En *Seminario Hacia un Modelo de Estado Descentralizado Chileno.* Viña del Mar. Chile.

Ojeda, B (2001). *El Régimen Municipal Chileno*. Primera Edición. Santiago de Chile. LOM Ediciones.

Serrano, C. & Raczynski, D. (2001). *Descentralización: nudos críticos.* Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN); Editoras. Santiago, Chile.

Stöhr, W (2004). Globalización y Descentralización. Capítulo de libro: En la Frontera del Desarrollo Endógeno. Temuco, Chile. Ediciones Universidad de La Frontera.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1997). *Diccionario de la Administración Pública Chilena.* Universidad Central de Chile; Ministerio del Interior. Santiago de Chile. SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2001). *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos.* Santiago de Chile. Ministerio del Interior. SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2002*). El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio.* Primera Edición. Santiago de Chile. Ministerio del Interior. SUBDEDRE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2005*). Informe Final: Medición y Evaluación del Proceso de Descentralización*. Documento de Trabajo Nº 7. Santiago de Chile. SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008). *Políticas para la descentralización: construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo: Documentos para discusión inicial.* Santiago de Chile. SUBDERE.

Tobar, M. (2009). "*Avanzar en la descentralización regional: un desafío del Bicentenario"* Manuscrito no publicado. Valparaíso: Centro de Estudios Regionales.

1.3 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Ignacio Rodríguez
Jorge Petit-Breuilh
Felipe Mellado

1.3.1 MARCO TEÓRICO[1]

En la sociedad chilena se ha instalado un enriquecedor debate en torno a qué reformas en las administraciones públicas pueden contribuir, por una parte, al aumento de la competitividad de las regiones y los municipios y al crecimiento y desarrollo económicos y, por otra, a la profundización de la democracia. La centralización se ha asociado tradicionalmente en Chile a la eficiencia económica y la estabilidad política (OCDE, 2008). Sin embargo, en los últimos años se está gestando una idea, que está encontrando un fuerte respaldo en la sociedad civil, en la que se advierte que existen limitaciones administrativas y fiscales a nivel local y regional que dificultan que los gobiernos subnacionales puedan llevar a cabo sus responsabilidades eficientemente e impiden el buen aprovechamiento de las oportunidades y las potencialidades de los territorios (OCDE, 2008). Esto ha abierto un debate en Chile sobre la conveniencia de profundizar en el proceso de descentralización, transfiriendo competencias y recursos a los niveles subnacionales, e introduciendo cambios en el diseño institucional que favorezcan su adaptación a la diversidad de los territorios y el desempeño de los gobiernos subnacionales para mejorar el potencial de competitividad sin comprometer la estabilidad institucional y financiera alcanzada (OCDE, 2008).

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar se presenta una definición conceptual de la descentralización fiscal que nos va a servir de referencia a lo largo de todo el capítulo. Posteriormente se describen brevemente las funciones básicas del sector público y el teorema de la descentralización fiscal de Oates. Finalmente, en la tercera y cuarta partes se ofrecen las fundamentaciones teóricas de los principales argumentos recogidos en la literatura de la temática sobre los potenciales beneficios y problemas de adoptar un esquema fiscal descentralizado.

A. MARCO CONCEPTUAL.

La descentralización fiscal es el grado en el cual los niveles subnacionales de gobierno poseen autonomía para ejecutar gastos destinados a su propia jurisdicción, como a su vez generar los recursos requeridos para tal efecto a través de impuestos, tarifas y cobro por servicios prestados. La descentralización fiscal así definida admite, implícitamente,

[1] Para una excelente introducción a este tema puede revisarse Letelier, L. (2007). "La teoría de la descentralización fiscal". *Documentos de apoyo docente.* Nº 15. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

que la magnitud de los recursos de cada jurisdicción posee dos componentes. Uno propio, resultante de los recursos tributarios (y cobro por servicios), emanados de la actividad económica desarrollada en su territorio, y uno externo proveniente de las transferencias concedidas por el gobierno central en favor de los niveles descentralizados de gobierno. Debe entenderse que este segundo componente tiene su origen en una decisión política que representa los intereses comunes, y por lo tanto superiores, de la nación[2].

B. EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO Y EL TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

En la literatura económica, se recurre a Musgrave (1959) para establecer las tres funciones básicas del sector público: (a) asignación de recursos; (b) distribución del ingreso y (c) estabilización macroeconómica. Oates (1972) formula el denominado "Teorema de la Descentralización Fiscal" introduciendo el elemento territorial en la clasificación tradicional de funciones básicas del sector público señaladas por Musgrave. En el teorema se asume que las funciones de distribución del ingreso y estabilización macroeconómica es conveniente que sean realizadas por el gobierno central mientras que se plantea la necesidad de considerar la función de asignación como una competencia compartida entre el gobierno central y los niveles subnacionales con la finalidad de obtener un mayor nivel de bienestar para la población. El debate planteado se centra pues en determinar el grado de descentralización óptimo, es decir, aquel que contribuya a mejorar la asignación de recursos sin comprometer las funciones de distribución del ingreso y estabilización macroeconómica. Burki, Perry & Dillinger (1999) señalan que "el diseño "correcto" debería conducir a un sector público más eficiente y con mayor capacidad de respuesta, que al mismo tiempo brinde protección contra la inestabilidad macroeconómica o crecientes disparidades en la entrega de los servicios sociales" (p. 20).

C. POTENCIALES BENEFICIOS DE UN ESQUEMA FISCAL DESCENTRALIZADO.

Bajo ciertos supuestos[3] existen diversas ventajas al aplicar un esquema descentralizado de gobierno. La función de asignación de recursos se refiere, en general, a la provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad. Esta función, se argumenta, puede realizarse

[2] Definición de Leonardo Letelier S., académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y consultor externo de este proyecto en materia de descentralización fiscal.

[3] Tales como: (i) la existencia de bienes y servicios públicos locales, es decir, aquellos que sólo benefician y perjudican a los habitantes de un espacio geográfico limitado en el que se proveen (Tiebout, 1956) y (ii) la ausencia de problemas complejos de distribución entre los territorios (Aghón, 1993).

para los bienes y servicios públicos locales de una manera más eficiente en los niveles subnacionales de gobierno gracias a múltiples factores entre los que destacan: la mayor cercanía de éstos con la ciudadanía, lo que permite obtener ventajas de información en la revelación de preferencias y necesidades de la población; la mayor propensión a innovar en las políticas públicas y gestión de los niveles subnacionales, como consecuencia del incentivo de los políticos subnacionales a ascender a cargos nacionales o supranacionales, que conduciría a una utilización más eficiente del gasto público; el mayor grado de rendición de cuentas públicas (*accountability*) y control social demandado por la ciudadanía; los beneficios derivados de una mayor competencia, ya sea entre los distintos niveles de gobierno, tanto horizontal como verticalmente, o entre los propios partidos políticos en los niveles subnacionales; y finalmente, el componente político que supone la descentralización como elemento de profundización de la democracia.

C.1 El beneficio de la relación entre proximidad con la ciudadanía e información.

El argumento que cuenta con un mayor consenso en la literatura especializada es el de que los gobiernos subnacionales, por una cuestión de proximidad, pueden contar con información más precisa con respecto a los gobiernos centrales de las necesidades y preferencias de los ciudadanos que habitan en los municipios y regiones en los que gobiernan. La mayor información disponible para los gobiernos subnacionales sobre las preferencias colectivas de la población que habitan en sus territorios permite asignar recursos con una mayor eficiencia de lo que lo hace el nivel central. Esto se cumple tanto si las preferencias y necesidades de los individuos son muy heterogéneas en los distintos territorios como si no lo son.

C.2 El beneficio de la mayor eficiencia en la recaudación.

Otro elemento a considerar es el de la mejora en la recaudación tributaria. La descentralización fiscal aumenta la eficiencia en la recaudación tributaria por, al menos, dos aspectos importantes. Por un lado, los ciudadanos perciben que los impuestos que pagan guardan una mayor relación con los bienes y servicios públicos provistos[4], lo cual tiene efectos positivos en el nivel de recaudación puesto que contribuye a reducir los incentivos de la ciudadanía a practicar la evasión de impuestos. Por otro lado, la recaudación tributaria también se ve beneficiada por una supervisión y control más

[4] Esta relación entre tributos pagados y bienes y servicios públicos provistos se denomina equivalencia fiscal (Olson, 1969). Por lo tanto, la descentralización fiscal fomenta una mayor equivalencia fiscal.

eficiente debido, precisamente, a la mayor cercanía del gobierno subnacional con la ciudadanía.

C.3 Rendición de cuentas públicas (accountabilty) y control social.

Como resultado del proceso asociado a la recaudación tributaria y a la mayor cercanía de los gobernantes, la ciudadanía percibe que puede exigir a los funcionarios públicos la provisión de bienes y servicios públicos de una calidad acorde con el pago de sus obligaciones tributarias. Esta situación genera un mayor control social ejercido por la ciudadanía, lo cual incentiva al gobierno subnacional a desempeñar eficientemente las competencias de las que son responsables. Esta misma situación se enmarca en el modelo del "principal-agente" en el que el gobierno (agente) vela por los intereses de la ciudadanía (principal) pero ésta no tiene elementos para garantizar el alineamiento de los incentivos de ambos grupos. La descentralización en este caso reduce el problema de información asociado a este fenómeno ya que la sociedad civil puede observar más fácilmente el desempeño del gobierno y ejercer un mayor control.

C.4 Beneficios derivados de preferencias y necesidades heterogéneas.

Un argumento que se esgrime cuando las preferencias y necesidades territoriales son diferenciadas, es aquel en el que se señala que la descentralización fiscal provee un nivel de gasto público acorde con las necesidades del votante mediano de su territorio, el cual puede diferir significativamente del nivel de bienes y servicios públicos provistos por el gobierno central, que tendrá en cuenta las preferencias del votante mediano nacional. En consecuencia, la centralización, bajo este supuesto, será subóptima puesto que si existen grandes diferencias entre las preferencias y necesidades de los individuos en los territorios, la asignación de recursos realizada por el nivel central se desviará significativamente de las que requiera la ciudadanía en los niveles subnacionales.

C.5 Beneficios de la competencia en los niveles subnacionales de gobierno.

Un tema recurrente en la discusión teórica sobre la descentralización fiscal es la analogía entre un esquema descentralizado de gobierno y una estructura de competencia perfecta de mercado, en el que las empresas impulsadas por la competencia se esfuerzan en mejorar la calidad de los bienes y servicios y reducir al mínimo su costo. Esta mejora de la eficiencia, como resultado de la competencia, puede análogamente aplicarse a las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales (competencia horizontal), en la medida en

que la movilidad de los usuarios pueda castigar a los proveedores ineficientes mediante el "voto con el pie" (Tiebout, 1956; Hirschman, 1970). Bretón (1998) señala que la competencia también se establece entre los gobiernos subnacionales y el nivel central (competencia vertical), con el mismo resultado de mejora en la eficiencia de la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, Brennan & Buchanan (1980) argumentan que el poder monopólico del gobierno central en los esquemas centralizados favorece el sobredimensionamiento de la burocracia, lo que se traduce en una excesiva carga tributaria para los contribuyentes en la financiación del aparato del Estado. La descentralización, por el contrario, reduce el gasto fiscal y optimiza el tamaño del gobierno.

C.6 Beneficios de la práctica política.

Aghón (1993) señala el componente político como otra de las ventajas de la descentralización. En este sentido, la descentralización contribuye a la práctica de la democracia, lo cual puede ser muy positivo para aquellos países que carecen de una tradición democrática. De la misma forma, la descentralización implica una mayor posibilidad de elección de los gobernantes entre distintos candidatos alternativos lo que potencia la libertad individual de los ciudadanos (Stigler, 1957).

D. POTENCIALES PROBLEMAS DE UN ESQUEMA FISCAL DESCENTRALIZADO.

Sin embargo, la descentralización fiscal también entraña riesgos de inestabilidad macroeconómica, aumento de las disparidades territoriales y, para ciertos bienes y servicios públicos, puede implicar efectos externos negativos a otras jurisdicciones así como una pérdida de aprovechamiento de las economías de escala alcanzadas mediante la provisión centralizada de los mismos. En suma, la descentralización fiscal puede comprometer las tres funciones del sector público señaladas por Musgrave.

D.1 La descentralización fiscal y el problema de la estabilidad macroeconómica.

En primer lugar, la descentralización fiscal puede comprometer el objetivo de estabilización macroeconómica. El gobierno central recurre a la política fiscal y monetaria para intervenir en el ciclo económico procurando estimular los niveles de crecimiento y empleo al tiempo que mantiene controlada la inflación y el equilibrio de las cuentas exteriores. De esta forma, los instrumentos de política económica del gobierno central son especialmente importantes para enfrentar periodos macroeconómicos recesivos a nivel

nacional. La descentralización fiscal en la medida que traspase competencias a los gobiernos subnacionales tales como son la determinación de los tipos de interés, la recaudación de impuestos, fijación de los tributos y ejecución del gasto público con cierta libertad de decisión y acción a los gobiernos subnacionales, puede implicar reducciones en el margen de maniobra del gobierno central para estabilizar la economía nacional (Prud'homme, 1995).

Es importante destacar las dificultades de coordinación, que pueden surgir entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, en un contexto fiscalmente descentralizado para actuar de forma simultánea en materia de política fiscal y monetaria en la búsqueda de una mayor estabilidad económica nacional. Estas dificultades de coordinación pueden verse agravadas por el fortalecimiento del poder de élites políticas y económicas que actúen en su propio beneficio como grupos de interés privados en los territorios de los gobiernos subnacionales (Olson, 1982). El efecto perverso, por lo tanto, puede producirse en al menos dos dimensiones. Por un lado, el poder de los grupos de interés en los territorios puede presionar a los políticos subnacionales en dirección a su interés particular, que no es necesariamente coincidente con el interés nacional, con el consiguiente riesgo de inestabilidad macroeconómica. Por otro lado, la mayor cercanía de los grupos de interés locales con los políticos de los gobiernos subnacionales entraña un mayor riesgo de desvío de rentas, por ejemplo mediante el clientelismo, y prácticas corruptas (Prud'homme, 1995). Sin embargo, no existe una evidencia clara al respecto. Aghón (1993) señala como beneficio posible de la descentralización la mayor transparencia que adquieren las prácticas ilegales y por tanto, la mayor dificultad que enfrentan los tomadores de decisiones para incurrir en conductas discrecionales reprobables.

Cabe señalar por su importancia en el debate en torno a la descentralización fiscal, el tan frecuentemente mencionado riesgo de sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales en el marco de esquemas descentralizados. Es fácil comprobar que la ausencia de disciplina fiscal en los niveles subnacionales de gobierno puede comprometer la función básica del sector público de estabilización macroeconómica. Sin embargo, no se trata de un fenómeno determinista, puesto que se pueden adoptar medidas para minimizar el riesgo de inestabilidad macroeconómica y preservar el cumplimiento de la función del sector público. De esta forma, las recomendaciones en esta materia apuntan

al establecimiento de reglas claras que articulen la estructura de incentivos de los gobernantes en los niveles subnacionales para evitar el endeudamiento excesivo y transmitan una señal efectiva a los acreedores de la autonomía y responsabilidad de los territorios que contraen los préstamos, haciendo explícita la imposibilidad del gobierno central de acudir al rescate del territorio endeudado[5]. En efecto, los acreedores introducirán con criterios de mercado, el riesgo de insolvencia de los niveles subnacionales y el eventual impago de la deuda contraída en sus correspondientes análisis de riesgos antes de la concesión del crédito, reflejándose en un mayor tipo de interés o incluso, en los casos de riesgo elevado, la imposibilidad de acceder a créditos. En definitiva, con esta medida el acceso al crédito por los gobiernos subnacionales se regiría por los mismos mecanismos de acceso al crédito que los agentes privados.

D.2 La descentralización fiscal y el problema de la distribución del ingreso.

En segundo lugar, la descentralización fiscal puede comprometer el objetivo de distribución del ingreso. Supongamos que existen disparidades en las capacidades productivas de los distintos territorios en los niveles subnacionales. A mayor heterogeneidad productiva en los territorios existirá una mayor capacidad diferenciada de los gobiernos subnacionales para generar recursos propios mediante impuestos, lo cual lleva aparejado aumentar el riesgo de disparidad regional. En este sentido, se argumenta que el sector público gestionado en forma centralizada, desempeña una importante labor de redistribución del ingreso público, desde los territorios más prósperos a los más rezagados, resolviendo de esta forma desigualdades territoriales. Conocido por todos es que la disparidad regional se refleja en los distintos niveles de renta, empleo, productividad y esperanza de vida al nacer, entre otros. Desde un punto de vista político y social, las intervenciones de política regional son necesarias por motivos de equidad y solidaridad (García-Durán, 2002). Desde un punto de vista económico, las disparidades regionales suponen un uso ineficiente de recursos en las regiones atrasadas y una fuerte presión sobre las infraestructuras y el entorno natural de las regiones desarrolladas, como consecuencia del poder de atracción que estas ejercen sobre la población de las regiones menos desarrolladas. Es, por tanto, deseable que se produzca un crecimiento equilibrado y armónico en el territorio. No obstante, como señala García-Durán (2002), cuando las diferencias regionales son persistentes y cuando el país en que se dan alcanza un cierto

[5] Esta discusión es la denominada restricción presupuestaria dura (Letelier, 2007).

nivel de riqueza, estas diferencias regionales tienden a considerarse un problema. Por los motivos expuestos, en la actualidad se admite que los gobiernos de los países intervengan en materia de política regional[6]. Rodríguez-Pose & Gill (2003) revelan que la descentralización bajo ciertas circunstancias, como es la existencia previa de desigualdades territoriales, si no viene acompañada de recursos y apoyo técnico a los gobiernos subnacionales, potencia las diferencias territoriales.

D.3. La descentralización fiscal y el problema de la asignación de recursos.

Por último, la descentralización fiscal puede comprometer el objetivo de asignación. Por un lado, la provisión de bienes y servicios públicos, en la medida en que éstos sean homogéneos para la población del territorio nacional e impliquen grandes costos fijos de operación[7], puede realizarse más eficientemente desde el nivel central, puesto que se pueden aprovechar las economías de escala asociadas a la provisión de un amplio volumen de bienes y servicios públicos. Dicho fenómeno está íntimamente relacionado con el concepto de tamaño mínimo eficiente de escala, es decir, el tamaño crítico que toda organización debe superar para operar al mínimo costo unitario. En términos generales, a medida que sea mayor el tamaño mínimo eficiente, será más conveniente una mayor centralización, puesto que los gobiernos subnacionales no serán capaces de proveer bienes y servicios públicos eficientemente. En suma, el gobierno central puede proveer bienes y servicios públicos a menores costos como consecuencia de la existencia de diversos tipos de sinergias operacionales, tales como son las economías de escala, ámbito, densidad y secuencia.

Por otro lado, los gobiernos subnacionales mediante la provisión de bienes y servicios públicos locales pueden causar externalidades fuera de los territorios en los que gobiernan que, sin embargo, tienen efectos en el bienestar de la población nacional. Esa provisión de bienes y servicios públicos realizada por los niveles subnacionales no tendrá en cuenta los beneficios o costos que “exporten” a otros niveles subnacionales de gobierno. En consecuencia, al igual que ocurre en el mercado de bienes y servicios privados, se produce una falla del mercado producto de la no internalización de los

[6] La preocupación por el desarrollo de las regiones se ha trasladado también a la esfera supranacional. Por poner un ejemplo, la política regional y de cohesión económica de la Unión Europea ha llegado a convertirse en la segunda partida de gasto más importante del presupuesto comunitario y, no obstante, supone menos de la mitad de lo que dedican los Estados miembros de la UE a ayudas regionales (García Durán, 2002).

[7] En general, las infraestructuras tienen estas características: carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos, puentes, canales, entre otros.

beneficios y costos por parte de quienes originan la externalidad. En ese contexto, y bajo el supuesto de que no es posible alcanzar un acuerdo espontáneo entre los gobiernos de los niveles subnacionales afectados[8], la intervención del gobierno central se hace necesaria para solucionar el problema en aras de un mayor bienestar de la población nacional. En el mismo sentido, se puede argumentar que si las necesidades y preferencias son homogéneas entre las distintas jurisdicciones, la provisión de bienes públicos centralizadamente se acercará más a las preferencias del votante mediano nacional, que no serán significativamente diferentes de las del votante mediano local, internalizando, de esa forma, los potenciales costos y beneficios de la provisión de bienes públicos locales en cada una de las jurisdicciones de forma autónoma.

El contrapunto al argumento de las ventajas de introducir una mayor competencia que incentive a los gobiernos subnacionales a reducir la carga tributaria de los ciudadanos, presenta el dilema de incentivar, más allá de lo deseable, la reducción de los impuestos, pudiendo comprometer la provisión de un mínimo deseable de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la experiencia europea y canadiense aportan ejemplos de adopción de criterios de armonización, por ejemplo mediante la definición de tasas tributarias mínimas, para evitar este riesgo potencial (Letelier, 2007).

En relación a la carga tributaria, en general se relaciona el grado de movilidad de los contribuyentes (ciudadanos o empresas) con su capacidad para generar efectos externos en otras jurisdicciones como consecuencia de la eventual migración de éstos a territorios con menores impuestos. Sin embargo, conviene distinguir entre los impuestos gravados a las empresas y a los ciudadanos. Los impuestos a las utilidades de las empresas, dada la mayor movilidad de éstas, puede resultar más conveniente que sean recaudados y administrados por el gobierno central mientras que, por el contrario, los impuestos a las personas (renta y patrimonio) presentan una mayor oportunidad de ser descentralizados puesto que la relación entre impuestos pagados y migración de los ciudadanos, y especialmente familias, hacia otras jurisdicciones no es tan estrecha como en el caso de las empresas. Análogamente, los impuestos indirectos, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava el consumo, son comúnmente descentralizados.

[8] Es decir, en ausencia del cumplimiento del denominado Teorema de Coase.

Cabe plantearse si un esquema descentralizado de gobierno implica costos adicionales de administración. Oates (1972) formula el Teorema de la Descentralización Fiscal bajo el supuesto de que no existen costos adicionales resultantes de administrar un esquema descentralizado. Si bien este supuesto puede parecer sumamente irreal, no hay que perder de vista que la centralización tampoco está exenta de costos. En este sentido, Aghón (1993) señala que la administración descentralizada quizás funcione con menores costos que la centralizada puesto que las delegaciones que esta última requiere en las localidades tienden a ser de un mayor tamaño. Se trata, en definitiva, de la misma conclusión que formulan Brennan & Buchanan (1980), en el marco de la escuela de la elección pública, cuando presentan las ventajas de la descentralización a través de la mayor competencia que incentiva a los gobiernos subnacionales a reducir su tamaño y operar de forma eficiente. Factores como la aglomeración, la concentración intensa, la congestión y la excesiva presión sobre el medio ambiente y las infraestructuras, que se producen frecuentemente en contextos centralizados, también debiera ser motivo de reflexión para aplicar una política descentralizada. En suma, se requiere evaluar cuidadosamente la solución que cada Estado otorgue a la vertebración del territorio.

Finalmente, es necesario señalar que, sin perjuicio de los potenciales beneficios de la descentralización, en la práctica a menudo existe una insuficiente capacidad institucional en los niveles subnacionales para llevar a cabo las competencias que han sido transferidas. En muchos países los gobiernos locales se ven afectados por la insuficiencia de personal administrativo profesional para llevar a cabo sus funciones, manifestándose un reconocimiento de la politización del personal que alimenta la desconfianza de la ciudadanía hacia los poderes públicos locales (CGLU, 2008). Esta deficiencia técnica e institucional en los niveles subnacionales supone un enorme desafío para los procesos de descentralización, especialmente en los países pobres. Sin embargo, cabe señalar que la centralización puede ser causa y efecto de la incapacidad técnica de los funcionarios e instituciones en los niveles subnacionales alimentando un círculo vicioso que puede romperse mediante el traspaso responsable de competencias a los niveles subnacionales, lo cual aumentaría la capacidad técnica a través del aprendizaje mediante el desempeño de las mismas competencias (*learning by doing*) y la descentralización del personal que

operaba en el nivel central[9]. No obstante, el proceso de descentralización es necesario que venga acompañado de apoyo técnico[10] y una mejora en la estructura de incentivos de las administraciones públicas locales, las cuales pueden ser incapaces de atraer a los mejores empleados a trabajar en el gobierno local debido a la inexistencia o baja utilización de sistemas de contratación y promoción transparentes por mérito y con sueldos adecuados (CGLU, 2008). En definitiva, la descentralización plantea retos técnicos y desafíos en la administración de los recursos humanos. Sin embargo, puede argumentarse que estos retos no son exclusivos de los gobiernos subnacionales sino que también se plantean en el nivel central. La cuestión central radica en conseguir potenciar los beneficios y minimizar los riesgos para obtener un sector público eficiente en la resolución de las necesidades de la población

[9] Burki, Perry & Dillinger (1999) señalan que cuando se descentralizaron los servicios de educación en Colombia y México, simultáneamente los maestros que estaban en la nómina del nivel central también fueron descentralizados, por lo que, en ningún caso, supuso una menor competencia en la prestación del servicio de educación. El problema puede plantearse cuando los empleados del nivel central no están incentivados a incorporarse a los gobiernos locales por diferencias en sueldos y beneficios, como se evidenció en Perú cuando se descentralizaron los servicios de la red de carreteras.

[10] Los programas de capacitación técnica del funcionario local más exitosos en América Latina han sido los organizados con criterios de coparticipación de información en lugar de los planteados como asistencia técnica desde el nivel central a los niveles subnacionales (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

1.3.2 MARCO EMPÍRICO.

A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA.

La descentralización fiscal puede medirse en función de al menos, dos componentes, uno cuantitativo y otro cualitativo (Aghón, 1993; Letelier, 2005, 2009). Por un lado, la cantidad de gastos ejecutados e ingresos generados por los niveles subnacionales de gobierno constituye el elemento cuantitativo. Este tipo de medición de la descentralización fiscal, dada la existencia de estadísticas fiables, posibilita el análisis internacional comparado. Sin embargo, presenta cierta debilidad analítica ya que el monto gastado por los gobiernos subnacionales no ilustra de ninguna manera la mayor o menor libertad de decisión y acción de éstos con respecto a la asignación del gasto o la fijación de las tasas tributarias. Bien pudiera ser, por ejemplo, que los gobiernos subnacionales estuviesen simplemente encargándose de velar por la ejecución de un proyecto diseñado y decidido por el nivel central.

Es por ello que el componente cualitativo complementa esta mirada cuantitativa, ya que se refiere al grado de autonomía de los gobiernos subnacionales para establecer, asignar y ejecutar el gasto o recaudar ingresos mediante tributos o emisión de deuda. Las dimensiones político-administrativa y normativa así como las particulares restricciones fiscales en cada país, confieren distintos grados de autonomía fiscal a los niveles descentralizados de gobierno (Aghón, 1993). Necesariamente el diseño institucional de los países incide significativamente en esta dimensión de la descentralización fiscal, la cual resulta muy difícil de medir y, en consecuencia, comparar con otros países. En particular, la problemática de la medición del grado de autonomía fiscal gravita alrededor de la inexistencia de antecedentes sistemáticos susceptibles de ser comparables entre países (Letelier, 2005) y la dificultad técnica de elaborar un coeficiente que cuantifique el grado de autonomía de determinados arreglos institucionales y normativos. Por ejemplo, ¿qué valor asignamos al hecho de que la descentralización sea o no un objetivo que se recoge explícitamente en la constitución de los países? Por ello, a pesar de los intentos que se han realizado para cuantificar la dimensión cualitativa de la descentralización, continúa existiendo un alto grado de subjetividad a la hora de estimar un coeficiente fiable[11].

[11] Para un mayor detalle sobre la problemática de la medición del grado de descentralización y una aproximación al coeficiente de equilibrio vertical elaborado por Hunter ver Aghón, G. (1993).

En esta sección el análisis internacional comparado reunirá tanto aspectos cuantitativos como cualitativos de la descentralización fiscal, de forma que podamos comprender, por un lado, el monto de gastos y recursos que operan en los niveles descentralizados de gobierno en los distintos países y regiones investigados y, por otro, el grado de autonomía sobre los mismos, si bien esta dimensión se abordará de forma descriptiva dada la escasa utilidad de aplicar un coeficiente numérico.

Resta señalar que al abordar un análisis internacional comparado en descentralización fiscal para obtener experiencias de aprendizaje para el caso chileno, ya sean positivas o negativas, se hace necesario fijar un grupo de países con el que Chile pueda medirse. Para ello se han considerado los países latinoamericanos por su cercanía geográfica, cultural e historia comunes y, por otro, los países de la OCDE, puesto que la pertenencia a ese selecto grupo de países es una meta que Chile aspira alcanzar en un futuro próximo.

El presente trabajo se estructura en cuatro partes. A continuación se contextualiza la importancia del sector público en los países de la OCDE y América Latina en materia de gasto público y presión fiscal. Luego se presenta una breve panorámica de la descentralización fiscal y su relación con la estructura político-administrativa y el crecimiento económico. Finalmente, en la tercera y cuarta partes se analizan la evolución del gasto público ejecutado en los niveles subnacionales de gobierno y las distintas fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales respectivamente.

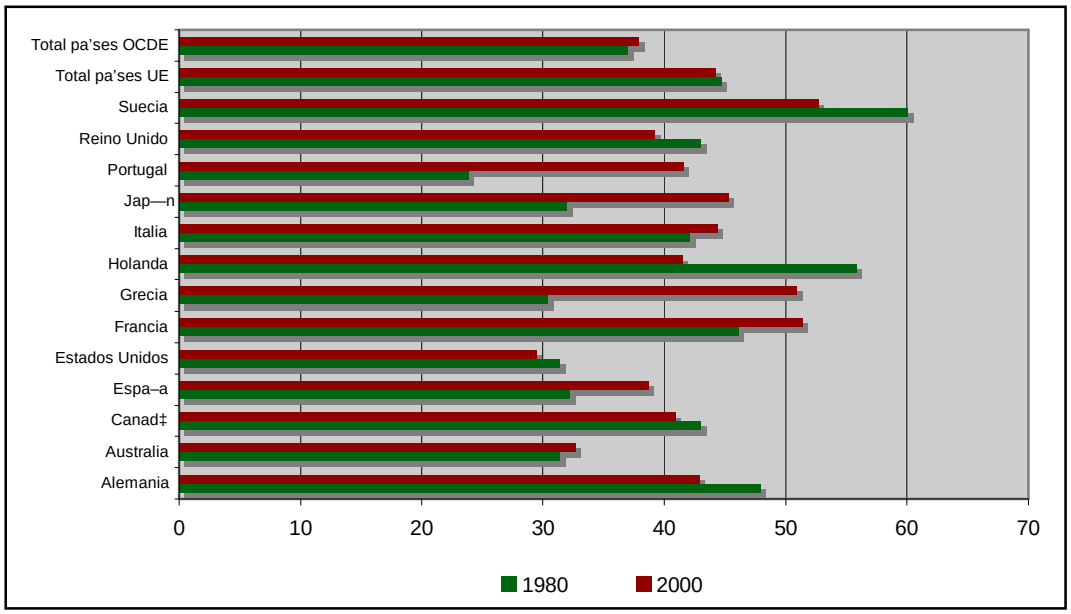
A.1 La intervención pública en el contexto de la OCDE y Latinoamérica.

Corresponde iniciar el análisis situando la dimensión fiscal de los países estudiados en una óptica general de participación del sector público en sus respectivas economías. El peso del sector público y las competencias que ejerce en la provisión de bienes y servicios públicos influye en la descentralización fiscal. En el contexto de los países de la OCDE es patente que el porcentaje que representa el gasto público con respecto al PIB no es en absoluto despreciable (GRÁFICO 1.3.1). La tradición intervencionista de los países de la Europa continental (Francia, Italia, Holanda, Alemania) con cifras de participación del gasto público por encima del 40% y en ocasiones del 50%, contrasta con las cifras bastante estables de alrededor de un 30% de países como Australia y Estados

"Descentralización fiscal. Marco conceptual". *Serie Política Fiscal*, Nº 44. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas. Pp. 13-17.

Unidos, este último paradigma de la economía liberal no intervencionista. En el extremo opuesto encontramos a Suecia, país muy intervencionista que presenta cifras significativamente por encima del 50% de participación. Salvo excepciones la mayoría de los países muestra una tendencia al alza del gasto público. Notoria es la evolución de Portugal, Grecia, Japón y en menor medida España.

GRÁFICO 1.3.1
Gastos totales de las Administraciones Públicas en países de la OCDE
(como % del PIB)



Nota: Cifras tomadas sobre la base de información de la OCDE.

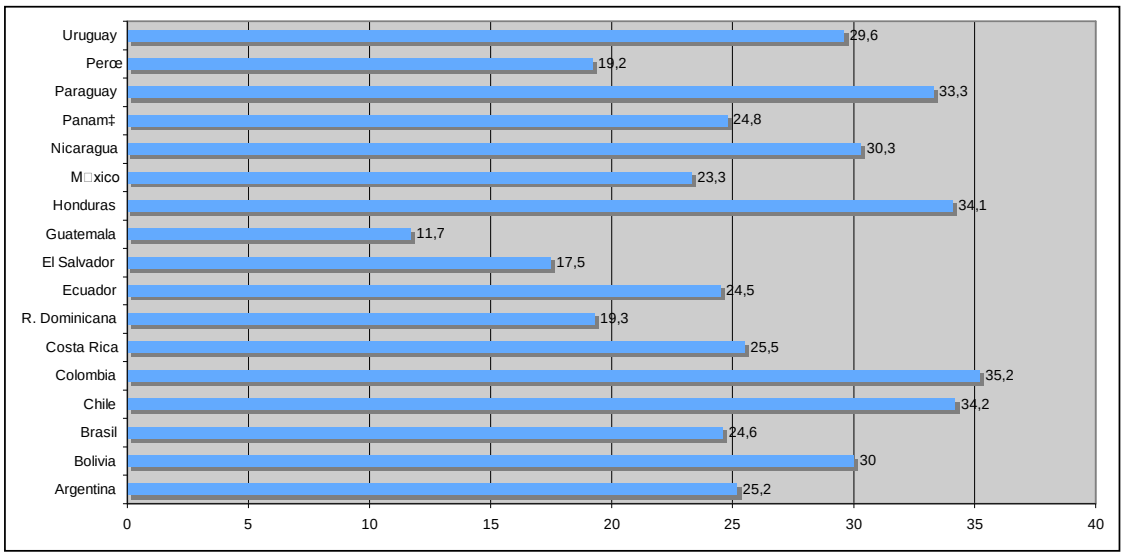
Fuente: Elaboración propia a partir de Molero, J. & Pujol, F. (2002) "El sector público en las economías de mercado". En: Martínez Chacón, E & García Alonso, J. Mª. (eds) (2002), *Economía mundial*. Barcelona: Ariel. p. 309.

En América Latina la situación es muy diferente (GRÁFICO 1.3.2). Conviene situar el actual peso del sector público en sus economías en el contexto de la experiencia que atraviesa la región en la década de los 80, la cual se caracteriza, por un lado, por un fuerte endeudamiento externo de los países latinoamericanos[12], y por otro, por una elevada inflación derivada del alza del precio del crudo, fundamentalmente como consecuencia de la revolución islámica de Jomeini en 1979[13]. Por lo tanto, es notoria en esa época de reformas del aparato público la influencia de carácter económico neoliberal que busca

[12] Esta situación se conoce como "crisis de la deuda de los 80".
[13] Fenómeno que se denomina "segundo choque petrolero".

reducir el gasto público y el tamaño del estado mediante privatizaciones de empresas públicas y el traspaso de competencias a los niveles subnacionales de gobierno. Posteriormente, se distingue un segundo ciclo descentralizador con énfasis en los aspectos sociales y democráticos que surge como consecuencia del fracaso social, económico y político del primer ciclo de reformas (Finot, 2001; CGLU, 2008). Sin embargo, mientras algunos países como Colombia y Chile presentan niveles de gasto publico en porcentaje del PIB similares a la media de los países de la OCDE, otros como Guatemala, El Salvador, República Dominicana o Perú presentan cifras significativamente por debajo de ese promedio.

GRÁFICO 1.3.2
Gastos totales de las Administraciones Públicas en países de América Latina
(como porcentaje del PIB)

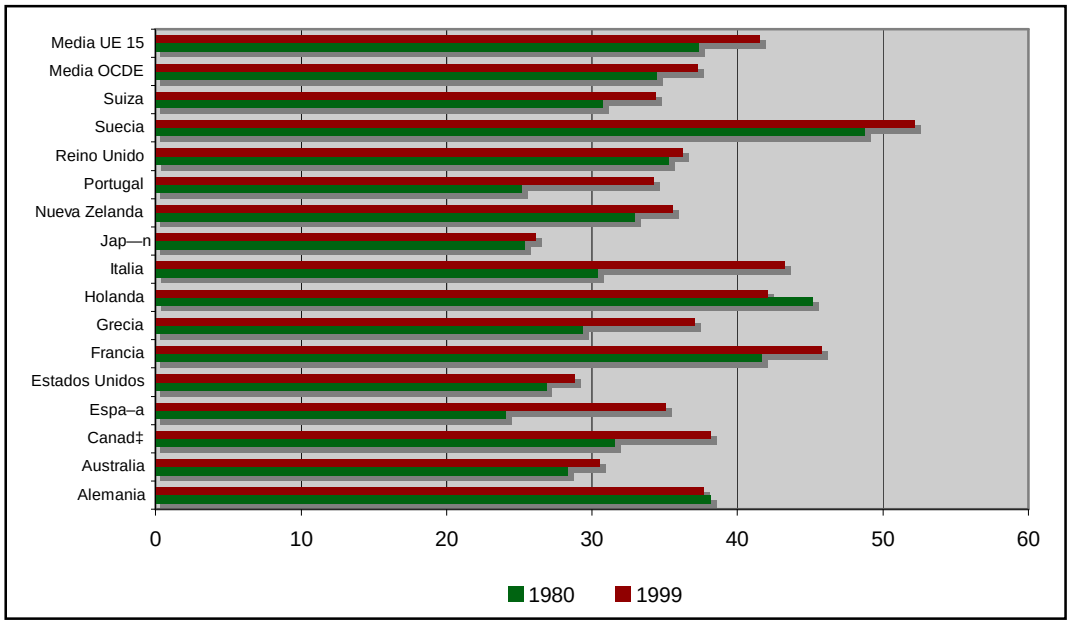


Fuente: Elaboración propia a partir de CGLU (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* Barcelona: MIS Productions. p. 111.

Si consideramos la dimensión tributaria para contextualizar el grado de intervención del sector público en la economía, podemos observar que la media de los ingresos fiscales de algunos países de la OCDE en porcentaje del PIB, se sitúa en 37,3% (GRÁFICO 1.3.3). El incremento de la presión fiscal registrada en el periodo analizado refleja la misión subordinada de los tributos al gasto, puesto que no tienen una función específica más allá que la de financiar las actividades que la sociedad solicita al sector público (Molero & Pujol, 2002). Destaca sobre todo la evolución de la presión fiscal en Portugal y en los

países mediterráneos como Italia, Grecia y España. Este último pasa del 24,1% en 1980 al 35,1% en 1999, evidenciando el estancamiento del sector público español en la época franquista.

GRÁFICO 1.3.3
Ingresos fiscales de algunos países de la OCDE
(como porcentaje del PIB)



Nota: Cifras tomadas sobre la base de información de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia a partir de Molero, J. & Pujol, F. (2002) "El sector público en las economías de mercado". En: Martínez Chacón, E & García Alonso, J. Mª. (eds) (2002), *Economía mundial*. Barcelona: Ariel. p. 316.

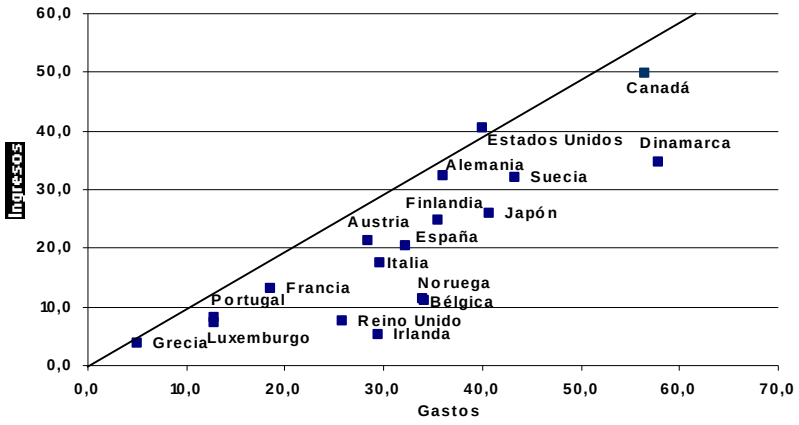
En conclusión, a la vista de la información recogida, podemos sostener que el sector público juega en la actualidad un papel importante en la mayoría de los países de la OCDE. En América Latina el peso del sector público en la economía es menor situándose en los países más intervencionistas en niveles de gasto público como porcentaje del PIB similares a los de países como Estados Unidos y Australia.

A.2 Estructura político-administrativa, descentralización fiscal y crecimiento económico.

Es común observar como frecuentemente se asocia una mayor descentralización fiscal con una estructura político-administrativa federal. Sin embargo, conviene comprobar a la

luz de las cifras de gasto ejecutado y recursos generados por los niveles subnacionales, que la estructura político-administrativa (federal, regional o unitaria) que presenta cada país, no arroja una evidencia clara que permita concluir que una determinada estructura institucional favorece una mayor descentralización fiscal (GRÁFICO 1.3.4). Esto se evidencia cuando se compara por ejemplo, países unitarios como Dinamarca, Suecia y Finlandia, que presentan un significativo porcentaje de gastos e ingresos transferidos a los niveles descentralizados de gobierno, con países federales tales como Austria y Bélgica, en los que, al menos en la dimensión cuantitativa, presentan una situación más centralizada.

GRÁFICO 1.3.4
Ingresos y Gastos Gobiernos Subnacionales
(como % del total de ingresos y gastos del gobierno)



Nota: Cifras tomadas sobre la base de información de la OCDE.
Fuente: Tomado de Horst, B. (2009) "Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera. p. 4.

Una tendencia que se verifica fácilmente es la mayor descentralización fiscal que presentan los países con mayores ingresos per cápita (Panizza, 1999; Letelier, 2005b). Este fenómeno ha sido ampliamente recogido por la literatura empírica sobre la temática. No obstante lo anterior, se observa que existen algunas excepciones. Esto es países, que por sus características económicas, demográficas y sociopolíticas les correspondería un mayor grado de descentralización fiscal. Chile, por ejemplo, es uno de ellos (Letelier, 2009). Sin embargo, no es clara la relación de causalidad entre la descentralización y el crecimiento económico (Breuss & Eller, 2004). La literatura empírica acumulada hasta el

momento demuestra que es cuestionable que la descentralización venga siempre acompañada de crecimiento económico (TABLA 1.3.1).

No obstante lo anterior, a pesar del debate entre la relación de la descentralización y el crecimiento económico, conviene señalar que la descentralización es un proceso que se está desarrollando y profundizando a lo largo de todo el mundo. En muchas ocasiones, como en Latinoamérica, el proceso responde a una demanda política de mayor democratización de los poderes públicos por parte de la ciudadanía (CUADRO 1.3.1) lo que obliga a reflexionar sobre cómo se puede conducir de la mejor manera el proceso de reforma, ya que éste muchas veces es inevitable (Burki, Perry & Dillinger, 1999; Banco Mundial, 2000).

CUADRO 1.3.1
El proceso de democratización en América Latina

En las décadas de los 60 y 70, el panorama político en América Latina se vio sacudido por frecuentes golpes militares a lo largo y ancho del subcontinente (TABLA 1.3.2) que pusieron en peligro la presencia de los sistemas democráticos en la región. En el periodo que va de los años 60 a los años 90, tan sólo en Costa Rica, México, Venezuela y Colombia los gobiernos civiles manejaron los asuntos públicos sin intervención directa de los militares en la gestión del estado.

TABLA 1.3.2 Golpes militares en América Latina

Fecha	País
1962	Argentina, Perú
1963	Guatemala, Ecuador, Rep. Dominicana
1964	Brasil, Bolivia
1966	Argentina
1968	Perú, Panamá
1971	Bolivia
1972	Ecuador
1973	Uruguay, Chile
1976	Argentina

Fuente: del Pozo, J. (2002). *Historia de América Latina y del Caribe 1825-2001*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

La dura represión ejercida por los regímenes militares estimuló que, en la década de los 80, la transición de regímenes autoritarios, mayoritarios en la región antes de esa fecha, a gobiernos democráticos, provocase una ola de reformas estatales, entre las que se incluyó la descentralización. Se pensaba que una estructura descentralizada de gobierno dificultaría el retorno de regímenes dictatoriales (Henríquez & Fierro, 2009).

TABLA 1.3.1
Resultados empíricos de la correlación entre descentralización y crecimiento económico

Efecto*	Explicaciones	Autor (año)	Fecha	Muestra
- (nonsign)	Baja capacidad de los gobiernos locales, gasto local no está orientado al crecimiento, muchas fuerzas contrapuestas.	Davoodi & Zou (1998)	1970-1989	Mundo (n=46)
+ (nonsign)	Movilidad de los hogares y efectos de derrame disminuyen el impacto de la descentralización.	Crucq & Hemming (2007)	1978-2002	UE (n=14)
+	Cuando los gobiernos locales compiten, la ciudadanía gana. Un ajuste mucho mayor entre las necesidades locales y las políticas genera mayor productividad entre la ciudadanía y las empresas.	Stansel (2005)	1960-1990	Estados Unidos (n=314)
- (nonsign) + (nonsign)	En estudios internacionales, impacto económico pierde significancia cuando la descentralización se define como el mandato subnacional de generar ingresos.	Thornton (2007)	1980-2000	OCDE (n=19)
+	La descentralización fiscal disminuye la participación del sector público en la economía, estimulando el crecimiento económico (significancia del efecto depende de si el país es unitario o federal y de cómo se mide la descentralización).	Yilmaz (1999)	1971-1990	Mundo (n=46)
+	El efecto de la descentralización fiscal es significativo cuando se controla por variación histórica, cultural e institucional. Sólo los estudios subnacionales pueden controlar por tales factores.	Akai & Sakata (2002)	1992-1996	Estados Unidos
+	La descentralización produce mayor rendición de cuentas en el sector público. La correlación es significativa pero no existen estadísticas regresivas.	Hunter & Shah (1998)	1980-1993	Mundo (n=80)
+	La descentralización fiscal en China ha aumentado la eficiencia de la asignación de recursos al fortalecer los incentivos locales para la resolución de problemas locales.	Lin & Liu (2000)	1970-1993	China (n=28)
-	El gasto provincial no produjo un crecimiento económico acelerado porque los proyectos financiados por el gobierno central son más importantes para el crecimiento.	Zang & Zou	1980-1992	China (n=30)
- (nonsign) + (nonsign)	Es más probable detectar los efectos de la descentralización a nivel local que en las tasas de crecimiento nacionales.	Woller & Phillips (1998)	1974-1991	Mundo (n=23)
- (nonsign) + (nonsign)	No hay efecto discernible y consistente de la descentralización fiscal sobre el crecimiento económico al controlar por energía, inversiones, trabajo, desigualdad del ingreso e inflación.	Xie et al (1999)	1949-1991	Estados Unidos
Curvilínea	El efecto es positivo cuando la descentralización aumenta de niveles bajos a medios, pero negativo cuando aumenta desde niveles medios a altos.	Thiessen (2003)	1973-1998	Países OCDE
+	El efecto positivo de la descentralización depende de la libertad política (efecto de interacción).	Iimi (2005)	1997-2001	Mundo (n=51)
- / +	Menores niveles de crecimiento económico en países donde el gobierno central ha impulsado la devolución de responsabilidades locales, mayor crecimiento en casos donde las regiones han sido los principales impulsores (España)	Rodríguez-Pose, Tijmstra & Bwire (2007)	1985-2002	Alemania, India, México, España, EE UU.
- / + Disparidades regionales	En un contexto de liberalización puede aumentar las disparidades inter-regionales, con una concentración del crecimiento económico en las regiones más dinámicas.	Rodríguez-Pose & Gill (2004)	1980-1998	México, Brasil, India, EE UU., España, China

* Correlación positiva o negativa entre la descentralización y crecimiento económico. "Nonsign" significa que el análisis no encontró un efecto estadístico significativo de la descentralización.
Fuente: OCDE (2008). *National Territorial Review of Chile. Assessment and recommendations.* Paris: OCDE. p. 236.

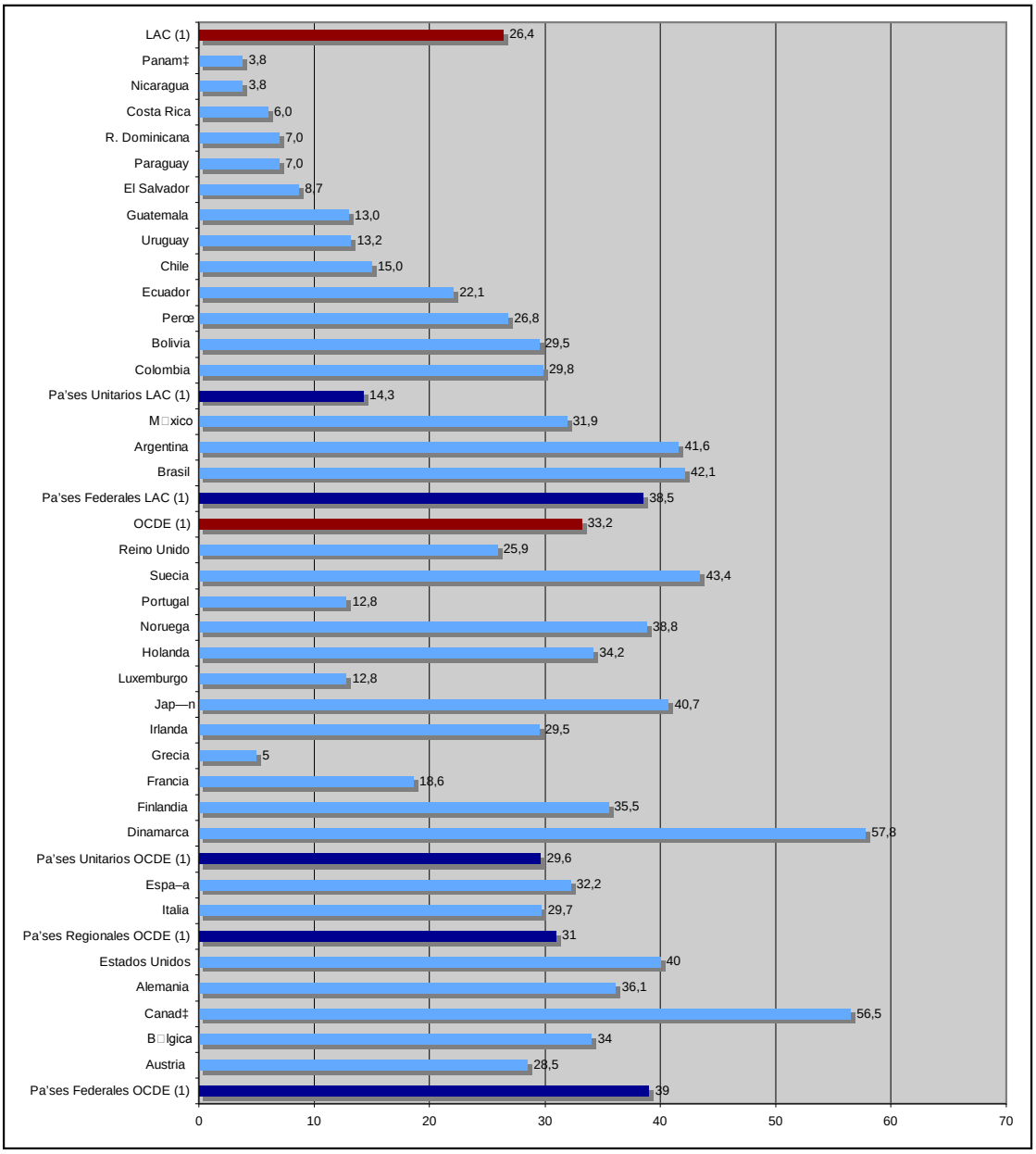
A.3 Evolución del gasto público en los niveles subnacionales de gobierno.

Una mirada en detalle al porcentaje del gasto público ejecutado por los gobiernos subnacionales prueba que dentro de los países unitarios se observan grandes disparidades en este ámbito, mientras que las cifras que presentan los países federales guardan un mayor grado de homogeneidad (GRÁFICO 1.3.5). Por ejemplo en el contexto latinoamericano coexisten países unitarios como Colombia o Bolivia, en los que la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público es cercana al 30%, con países como Panamá y Nicaragua que no alcanzan el 4%. Esta situación es todavía más acusada en el caso de los países de la OCDE, en la que Dinamarca presenta cifras de una fuerte descentralización del gasto, cercana al 60%, mientras que en Grecia este proceso es todavía muy incipiente (5%).

Desde 1980 se ha producido en América Latina una fuerte tendencia al incremento del gasto público en los niveles subnacionales de gobierno como consecuencia del proceso de profundización de la democracia que ha experimentado la región. No obstante, en el periodo de 25 años de 1980 a 2005 el promedio del porcentaje de gasto de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno nacional ha variado del 11,6% al 18,8% (GRÁFICO 1.3.6). Todos los países sin excepción han avanzado hacia una mayor descentralización del gasto público en cifras absolutas, sin perjuicio de que se hayan producido variaciones en sus posiciones relativas entre las dos fechas que conforman el periodo. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los distintos países de la región, alcanzando en Brasil y Argentina porcentajes de gasto de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno general[14] por encima del 40%, mientras que en los casos de Nicaragua y Panamá este porcentaje no llega al 4%.

[14] El gasto ejecutado por el gobierno general se compone del gasto público ejecutado por el gobierno central más el ejecutado por los gobiernos subnacionales.

GRÁFICO 1.3.5
Gastos Gobiernos Subnacionales por tipo de país
(como % del total de gastos del gobierno)

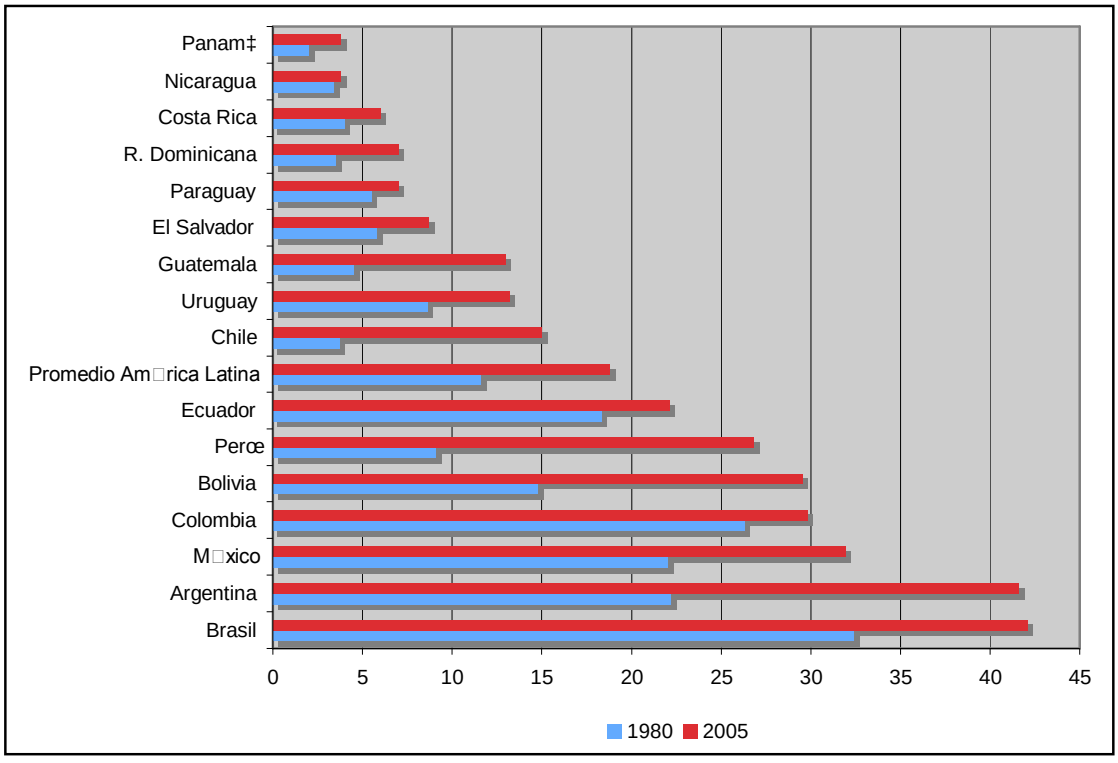


Notas:
(1) Corresponden a promedios simples.
Cifras tomadas sobre la base de información de la OCDE, FMI, BM, Banco de la República de Colombia, Contraloría General de la República de Chile.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Horst, B. (2009) "Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera. p. 4. para los países de la OCDE; para los países latinoamericanos la información se ha obtenido de CGLU (2008) *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* Barcelona: MIS Producciones. p. 102.

Por un lado, los países que en 2005 se encuentran por encima del promedio de América Latina (18,8%) en relación a gasto realizado por los gobiernos subnacionales se localizan geográficamente en el subcontinente de América del Sur, a excepción de México que a partir de la década de los 90, inicia un proceso de reformas a favor de los gobiernos intermedios en el marco del denominado "nuevo federalismo" (CGLU, 2008). Por otro lado, la composición de países incluye tanto países federales (Brasil, Argentina y México) como países unitarios (Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador). Cabe señalar que Chile, a pesar de haber experimentado un aumento significativo en el periodo 1980-2005 en materia de descentralización del gasto público (incremento del 305%), seguía situado en el año 2005 en posiciones por debajo del promedio de América Latina en esta materia.

GRÁFICO 1.3.6
Evolución de la descentralización del gasto en América Latina 1980-2005
(% Gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales en relación al gasto total)



Fuente: Elaboración propia en base a CGLU (2008) *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* Barcelona: MIS Producciones. p. 102.

En general, la descentralización del gasto en los países centroamericanos avanza lentamente (Panamá, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y República Dominicana) a excepción de Guatemala que ha evolucionado de un 4,5% de gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales en 1980 a un 13% en 1997.

Conviene recordar que esta medición realizada en base a la proporción del gasto público ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno respecto del gasto ejecutado por el gobierno general posee dos debilidades importantes. La primera es que no precisa qué se entiende por niveles descentralizados de gobierno, toda vez que en la mayor parte de los casos coexiste un nivel intermedio (estado, provincia, departamento), con un nivel local (municipio, distrito, etc.). Este problema suele resolverse reportando por separado la importancia relativa del gasto por los distintos niveles de gobierno (local, intermedio y central) (TABLA 1.3.3). La segunda dificultad es que la descentralización fiscal así medida, no permite apreciar el grado de autonomía real del nivel descentralizado de gobierno para ejecutar gastos con cargo a su presupuesto. Bien podría suceder que el grueso de los gastos reportados por esta vía sean fruto de una relación de agencia por parte del nivel inferior de gobierno respecto del nivel central, en cuyo caso este último sería quien decide en qué y cómo gastar.

Se observa que en los países federales se privilegia el gasto en los niveles intermedios de gobierno (estatal o provincial) en detrimento del gasto municipal. Brasil, además de registrar la proporción más alta de América Latina en gasto público ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno respecto del gasto ejecutado por el gobierno general (42,1%), cuenta con la distribución más equitativa entre los diferentes niveles de gobierno (equidad vertical). En cambio, en los países unitarios el esfuerzo descentralizador se ha enfocado en el nivel local, a pesar de que tan solo dos de ellos, Ecuador y Colombia, se sitúan alrededor del 17% del gasto general realizado por los municipios. Tres países, Chile, Uruguay y Guatemala, se sitúan en torno al 13% mientras que el resto de países no supera el 9% de gasto local en relación al gasto general. Mucho menores son las cifras que presenta el nivel intermedio en América Latina, con excepción de Bolivia (21%), Perú (18,3%) y, en menor medida, Colombia (12,8%). El resto de países unitarios presentan cifras insignificantes.

TABLA 1.3.3
Distribución del gasto público nacional en América Latina 2002-2005

Pa'ses	Gasto del Sector Pœblico no Financiero (% de PIB)		Gasto de los Gobiernos Subnacionales (% Gasto Gobierno General)	Gobierno Local	Gobierno Intermedio	Gobierno Nacional	Gobierno General
Argentina	25,2		41,6	7,8	33,0	59,1	100
Bolivia	30		29,5	8,5	21,0	70,5	100
Brasil	24,6	(GC)	42,1	16,6	25,5	57,8	100
Chile	34,2		15	13,2	1,8	85,0	100
Colombia	35,2		29,8	17,0	12,8	70,2	100
Costa Rica	25,5		6	6,0	0,0	94,0	100
R. Dominicana	19,3	(GC)	7	7,0	0,0	93,0	100
Ecuador	24,5		22,1	17,2	4,9	77,8	100
El Salvador	17,5		8,7	8,7	0,0	91,3	100
Guatemala	11,7	(GC)	13	13	0,0	87,0	100
Honduras	34,1		5,6	5,6	0,0	94,4	100
M□xico	23,3		31,9	4,3	27,5	68,1	100
Nicaragua	30,3		3,8	3,8	0,0	96,2	100
Panam‡	24,8		3,8	3,8	0,0	96,2	100
Paraguay	33,3		7	5,2	1,8	93,0	100
Perœ	19,2	(GG)	26,8	8,5	18,3	73,2	100
Uruguay	29,6		13,2	13,2	0,0	86,8	100

Nota: GC = Gobierno Central; GG = Gobierno General.

Fuente: Tomado de CGLU (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* Barcelona: MIS Productions. p. 111.

A.4 Fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

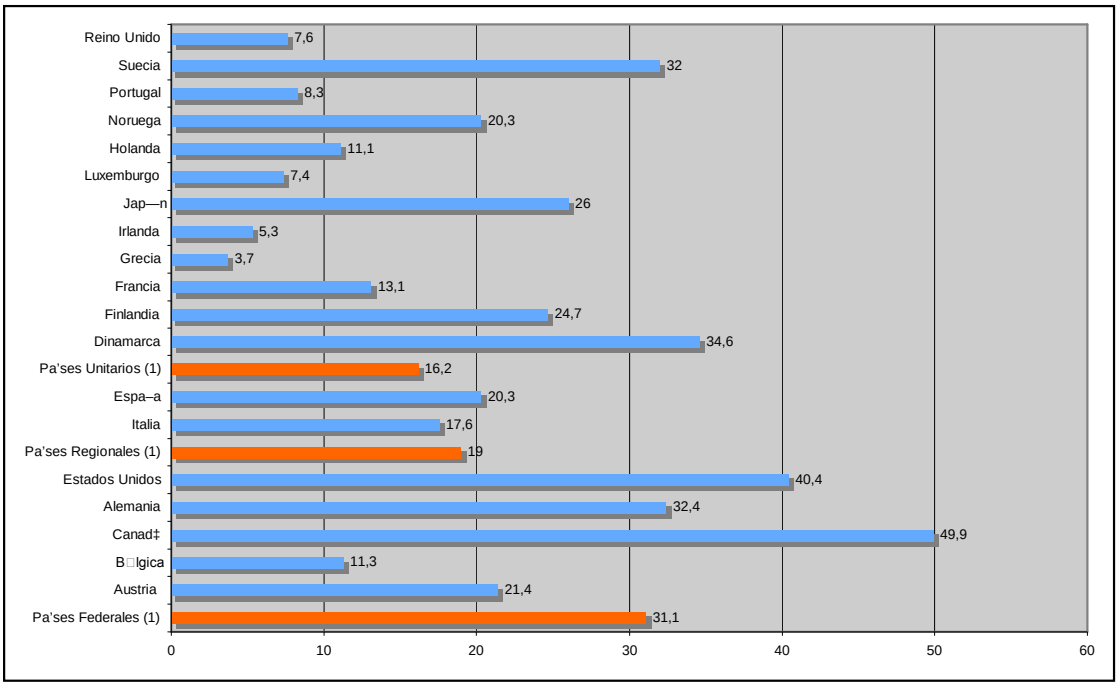
De manera general, los recursos que obtienen los territorios se consiguen de tres formas, pudiéndose interrelacionar las tres modalidades: (i) recursos tributarios, (ii) transferencias intergubernamentales y (iii) deuda. Cada una de estas fuentes de financiación tiene aspectos positivos y negativos en sus efectos sobre las funciones tradicionales que desempeña el sector público y en el proceso de descentralización a través de las diferencias en el grado de autonomía fiscal de los niveles descentralizados de gobierno.

(i) Capacidad tributaria en los niveles subnacionales de gobierno.

Los países federales de la OCDE generan en promedio un 31,1% de los ingresos públicos (GRÁFICO 1.3.7). Sin embargo, se aprecian diferencias significativas entre los distintos países al interior de este grupo. En los extremos, se encuentran los gobiernos

subnacionales de Canadá, los cuales generan casi el 50% del ingreso público, frente a los de Bélgica con un escaso 11,3%. En los países unitarios también se evidencia una considerable disparidad en la generación de recursos tributarios. Los gobiernos subnacionales de países unitarios escandinavos (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega) y Japón generan alrededor de un tercio de los recursos fiscales nacionales. Por el contrario, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido presentan cifras poco significativas.

GRÁFICO 1.3.7
Ingresos Gobiernos Subnacionales OCDE por tipo de país
(como % del total de gastos del gobierno)



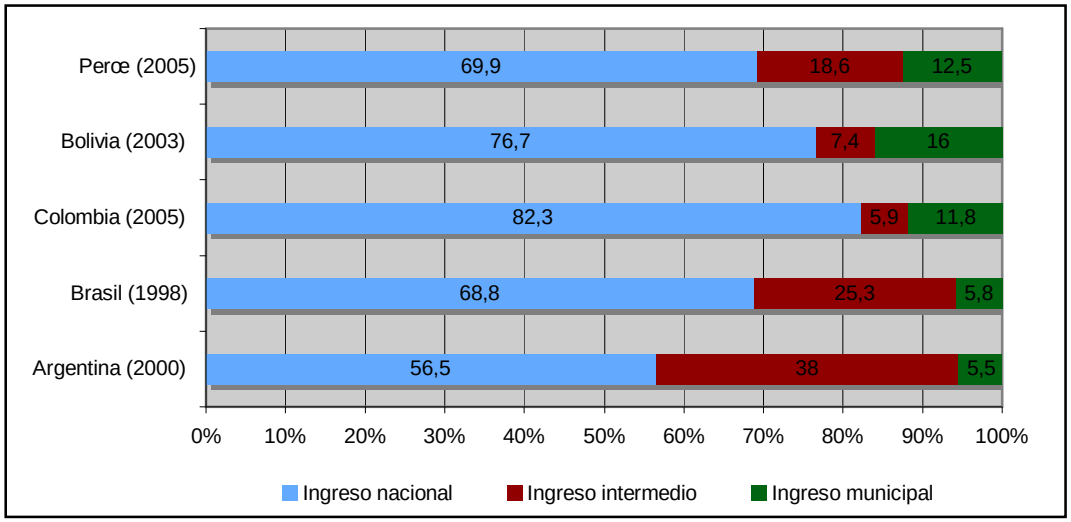
Notas:
(1) Corresponden a promedios simples.
Cifras tomadas sobre la base de información de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia a partir de Horst, B. (2009) "Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de La Frontera. p. 4.

En América Latina la situación de la capacidad de generación de impuestos propios en los niveles subnacionales presenta un escaso desarrollo. Tan sólo Argentina, Brasil y Perú presentan algún grado de avance en materia de traspaso de competencias en la

generación de recursos propios tributarios a los niveles subnacionales[15] (GRÁFICO 1.3.8). Brasil ha pasado de una descentralización de los ingresos del 18,7% en el periodo 1987-1993 a un 31,1% en 1998, convirtiéndose en el país que más ha avanzado en esta materia en la región en los últimos años (Henríquez & Fierro, 2009). Sin embargo, el resto de países latinoamericanos mantiene una fuerte dependencia de las transferencias del gobierno central como fuente de recursos principal para financiar sus gastos. Esta situación es manifiestamente patente en los países unitarios, ya sea en el contexto de la OCDE o de América Latina.

GRÁFICO 1.3.8
Ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total



Notas:
Cifras tomadas sobre la base de información del FMI (2004).

Fuente: Elaboración propia a partir de Henríquez, O. & Fierro, J. (2009) *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago: SUBDERE, Ministerio del Interior. p. 20.

La tendencia que se observa en América Latina ha sido la de descentralizar tasas, derechos y contribuciones y mantener centralizada la recaudación de impuestos (Henríquez & Fierro, 2009). En general, los impuestos más comúnmente descentralizados son los que gravan la propiedad y las licencias de vehículos mientras que el Impuesto al

[15] Por ejemplo, la constitución de Brasil faculta a los niveles subnacionales de gobierno a generar impuestos propios. Tanto es así que el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya recaudación representa cerca del 25% de la carga impositiva de Brasil, es de carácter subnacional, siendo el único país de América Latina con un impuesto de estas características que no sea instituido por el gobierno central (Henríquez & Fierro, 2009).

Valor Agregado (IVA) o el impuesto a la renta son recaudados, salvo excepciones, por el nivel central (Henríquez & Fierro, 2009).

En los países federales la potestad tributaria de los niveles intermedios es muy variable, siendo Argentina y Brasil los países que han transferido mayores competencias y autonomía en materia de recursos propios a las provincias y los estados respectivamente mientras que México y Venezuela presentan una estructura más centralizada. Nuevamente, al igual que en el caso de la descentralización del gasto, los países federales privilegian la generación de ingresos fiscales en el nivel intermedio frente al municipal. Por ejemplo, en Argentina, en el año 2000 el nivel intermedio percibió el 38% de los ingresos fiscales nacionales siendo los impuestos sobre rentas, bienes inmuebles, timbres y vehículos los más importantes (CGLU, 2008). Por su parte, Brasil ha transferido al nivel intermedio el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (IMCS) que supone un ingreso fiscal para los estados del 26% (CGLU, 2008). En los países unitarios, en cambio, los recursos tributarios propios de los niveles intermedios no existen o son insignificantes, a excepción de Perú, que en el 2005 percibió en dicho nivel el 18,6% de los ingresos fiscales nacionales.

En el nivel local o municipal en América Latina no existen grandes diferencias entre países federales y unitarios en cuanto a capacidad de generación de ingresos propios. Éstos dependen generalmente de la aprobación, por parte de los niveles intermedios en los países federales, y del nivel central en los países unitarios. Los recursos tributarios del nivel local más comunes son el impuesto sobre bienes inmuebles, el cual se instituye como la fuente más importante de ingresos municipales de los países de América Latina, el impuesto a la circulación de vehículos y otros sobre actividades económicas (licencias y otros) (CGLU, 2008).

La enorme heterogeneidad de los municipios en América Latina en cuanto a tamaño, población, riqueza, capacidad productiva y nivel de desarrollo se ve reflejada en la diferenciada capacidad de generación y recaudación de impuestos de los distintos territorios. Se observa que coexisten en un mismo país municipios urbanos prósperos, que presentan un enorme dinamismo, con municipios rurales o aislados rezagados. Esta situación tiende a reforzar las desigualdades, como se evidencia en Argentina (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Mendoza frente al resto del país), Brasil (sur y suroeste de Brasil versus el resto del país), Venezuela (donde el

2% de los municipios más poblados percibe el 90% de recursos propios) y Colombia (Bogotá dispone de un 40% de los ingresos municipales totales) (Henríquez & Fierro, 2009; CGLU, 2008).

La disparidad regional tiene su origen, por una parte, en la diferenciada concentración económica y de valor de los inmuebles en los territorios, como consecuencia principalmente de la diversa capacidad de atracción y fijación de individuos y empresas, pero también de la institucionalidad vigente en muchos países, por la cual, las empresas tributan donde se encuentre su domicilio fiscal, generalmente en la capital, independientemente de donde operen. Es por ejemplo el caso de Perú, donde la recaudación se concentra en el Departamento de Lima (Henríquez & Fierro, 2009).

Por otra parte, cabe señalar la importancia de la capacidad de recaudación de impuestos por parte de los municipios. Se observa que, a menudo éstos carecen de mecanismos eficientes de control, supervisión y recolección, por lo que la evasión fiscal es alta. En consecuencia, se hace necesaria la modernización de los sistemas de recaudación tributaria, en particular en materia de actualización de catastros de bienes inmobiliarios puesto que la mayor parte de los ingresos propios provienen de esa fuente.

En definitiva, podemos señalar que los gastos públicos en los niveles descentralizados de gobierno pueden llegar a ser significativamente superiores a los ingresos propios que generan los gobiernos subnacionales lo cual, algunos autores advierten, incentiva a los gobernantes a esperar que el presupuesto local se financie con transferencias centrales antes que gravar con impuestos a los ciudadanos, distorsionando la disciplina local fiscal y la rendición de cuentas (Ritter, 2005; Finot, 2001). Sin embargo, no existe consenso en esta materia. Por ejemplo, CGLU (2008) señala que no existe evidencia empírica que avale la hipótesis de la presunta relación establecida entre mayores transferencias desde el nivel central y menor esfuerzo fiscal realizado por parte de los gobiernos subnacionales[16].

(ii) Transferencias intergubernamentales.

Las transferencias intergubernamentales son el resultado de la diferencia entre los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales. La finalidad que tienen es cubrir dos tipos de desbalance, el vertical y el horizontal. El vertical es aquel en el que los gastos

[16] Esta situación se conoce como “pereza fiscal”.

públicos son mayores a los ingresos públicos en los niveles subnacionales de gobierno. El horizontal, por su parte, se refiere al distinto nivel de desarrollo económico-productivo de los distintos territorios. En particular, las transferencias contribuyen a compensar las disparidades regionales, financiar bienes preferentes tales como educación y salud, corregir las externalidades negativas que se producen entre jurisdicciones y garantizar un nivel mínimo de bienes y servicios públicos para todos los ciudadanos al interior del país, independientemente del territorio en el que habiten.

Sin embargo, cabe señalar asimismo algunos efectos perversos de un esquema descentralizado basado en un sistema de transferencias. Como se señaló anteriormente, con frecuencia se advierte que las transferencias desincentivan a los gobiernos subnacionales a generar recursos propios y a recaudar impuestos compartidos porque se utilizan criterios compensatorios o de nivel de desarrollo. Por otra parte, se señala que los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para realizar un mejor aprovechamiento de los recursos. Al contrario, se genera el incentivo a pedir más transferencias al gobierno central lo que provoca una excesiva dependencia que, en definitiva, reduce la autonomía fiscal y cuestiona el objetivo que se persigue con la descentralización.

La autonomía fiscal se ve reducida, por un lado, porque el monto de las transferencias puede variar cada año, mientras que los gastos de los gobiernos subnacionales permanecen fijos, lo que genera demasiada incertidumbre presupuestaria en los niveles intermedios y locales. Por otro lado, en ausencia de una fórmula de asignación automática y transparente, existe un alto riesgo de discrecionalidad en las transferencias realizadas por el gobierno central. Las transferencias automáticas asignadas con una fórmula transparente, además de ser más eficientes, generan menores problemas de corrupción (Henríquez & Fierro, 2009). Por ejemplo, en los países de Europa Occidental, las funciones de cada nivel de gobierno se encuentran bien establecidas y delimitadas, la asignación de ingresos a los niveles subnacionales es fija y las transferencias intergubernamentales se asignan en base a fórmulas y no a través de negociaciones (Burki, Perry & Dillinger, 1999). Perú ofrece otro ejemplo positivo en el avance de este tipo de transferencias mientras que Argentina, al contrario, ha incrementado ligeramente la discrecionalidad en algunos programas (Henríquez & Fierro, 2009). Por ejemplo, en Argentina el sistema de transferencias es automático hacia el nivel intermedio pero no hacia el nivel municipal, en el que adicionalmente las transferencias son muy variadas

desde el nivel intermedio al nivel local (conviven 23 modalidades diferentes) (Henríquez & Fierro, 2009).

En definitiva, la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales está estrechamente vinculada con la naturaleza de las transferencias. El dilema que aparece es que estas transferencias, por un lado, aumentan el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales ya que les permite gozar de mayores recursos sin tener que asumir los costos políticos y burocráticos de la recaudación de los fondos; pero por otro lado, cabe plantearse si un gobierno subnacional dependiente de transferencias tiene un verdadero grado de autonomía fiscal que le permita tomar decisiones de gasto, de acuerdo con las preferencias de la población que habita en su territorio (Henríquez & Fierro, 2009).

Conviene distinguir entre transferencias condicionadas o dirigidas y no condicionadas o libres. Las condicionadas deben ser gastadas con un propósito acotado por el gobierno central. Generalmente, estas transferencias financian bienes y servicios públicos preferentes que operan las políticas nacionales (salud, educación, otros). Las no condicionadas son aquellas de las que los gobiernos subnacionales pueden disponer libremente.

Finalmente, cabe mencionar que si las transferencias que realiza el gobierno central a los gobiernos subnacionales, para cubrir sus crecientes competencias en materia de gasto, representan una alta proporción del presupuesto nacional puede producirse una fuerte restricción a la capacidad de implementación de políticas nacionales en beneficio del objetivo de estabilidad macroeconómica en periodos de crisis económica.

En general, los gobiernos subnacionales gastan más de lo que recaudan, siendo patente de manera manifiesta en los países unitarios (TABLA 1.3.4). Los países federales de la OCDE realizan transferencias entre niveles de gobierno que son en promedio un 4,2% del PIB, los regionales un 5,5% y los unitarios un 5,8%. Se observa que los gobiernos subnacionales de países como Irlanda, Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Noruega gastan significativamente más de lo que ingresan. Estas diferencias no son tan pronunciadas en los países federales ni regionales, dada la mayor autonomía que tienen, principalmente los niveles intermedios, para generar recursos propios.

En América Latina existe una excesiva dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central. En los últimos años, las transferencias se han visto

incrementadas en muchos países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela entre otros) (CGLU, 2008).

TABLA 1.3.4
Ingresos y Gastos Gobiernos Subnacionales

(porcentaje de los ingresos y gastos del Gobierno General y PIB)

	Gasto		Ingreso		
	% Gobierno General	% PIB	% Gobierno General	% PIB	diferencia como % del PIB
Países Federales (1)	**39,0**	**17,1**	**31,1**	**12,9**	**-4,2**
Austria	28,5	14,5	21,4	10,8	-3,7
Bélgica	34,0	16,6	11,3	5,6	-11,0
Canadá	56,5	23,3	49,9	21,0	-2,3
Alemania	36,1	17,0	32,4	14,3	-2,7
Estados Unidos	40,0	14,2	40,4	13,0	-1,2
Países Regionales (1)	**31,0**	**13,6**	**19,0**	**8,1**	**-5,5**
Italia	29,7	14,2	17,6	8,0	-6,2
España	32,2	13,0	20,3	8,2	-4,8
Países Unitarios (1)	**29,6**	**14,1**	**16,2**	**8,3**	**-5,8**
Dinamarca	57,8	31,8	34,6	20,0	-11,8
Finlandia	35,5	17,0	24,7	13,2	-3,8
Francia	18,6	9,9	13,1	6,8	-3,1
Grecia	5,0	2,4	3,7	1,8	-0,6
Irlanda	29,5	8,2	5,3	1,5	-6,7
Japón	40,7	15,2	26,0	7,8	-7,4
Luxemburgo	12,8	4,9	7,4	3,2	-1,7
Holanda	34,2	15,9	11,1	5,2	-10,7
Noruega	38,8	22,7	20,3	13,5	-9,2
Portugal	12,8	5,7	8,3	3,5	-2,2
Suecia	43,4	24,8	32,0	19,7	-5,1
Reino Unido	25,9	10,9	7,6	3,6	-7,3

Notas:
(1) Corresponden a promedios simples.
Cifras tomadas sobre la base de información de la OCDE.

Fuentes: Tomado de Horst, B. (2009) “Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”. En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera. p. 4.

TABLA 1.3.5
Sistemas de transferencias en América Latina

Argentina. El régimen de Coparticipación Federal con las provincias aporta el 57% de la recaudación de impuestos sobre ingresos, patrimonio y ventas. Las provincias transfieren parte de estos fondos a los municipios, a los que se agregan dos transferencias: a) mantenimiento de escuelas, hospitales y proyectos específicos, y b) recursos discrecionales. En conjunto suma más del 50% de los ingresos municipales.
Brasil. Las dos fuentes principales son el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE) que se alimentan de impuestos nacionales. Además, los municipios reciben transferencias de los estados (25% de impuesto sobre circulación de mercancías y servicios, 50% de impuesto sobre vehículos y a la exportación de bienes). Algunos municipios reciben regalías por explotación de recursos naturales. Las transferencias sobre el presupuesto municipal aumenta durante la década pasada, alcanzando el 90% del presupuesto para los municipios más pequeños.
México. Asigna las participaciones y las aportaciones que se nutren de los ingresos federales. Las primeras son transferidas a los Estados y Municipios (Fondo de Fomento Municipal). Las segundas son transferencias federales con destinos más específicos, o "etiquetados", para los Estados y Municipios. Existen otras transferencias por ingresos de petróleo y exportación, en ciertos estados. Las transferencias pasan del 52% de los recursos municipales en 1990 al 90% en 2005, en particular gracias al "ramo 33".
Venezuela. La dependencia municipal de las transferencias sube del 35% en 1986 al 48% en 1998. Se basa en el situado constitucional (20% de los ingresos tributarios) y aportaciones extraordinarias (Fondo Intergubernamental de Descentralización, con recursos del IVA y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, con recursos del petróleo)
Colombia. El Sistema General de Participaciones (artículos 356 y 357 de la Constitución Política) es el conjunto de recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para financiar los servicios a su cargo. Son sus beneficiarios los Departamentos; los Municipios y Distritos; y los Resguardos Indígenas. Los recursos se dividen en: Asignaciones Sectoriales para educación (58%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento básico (17%); y Asignaciones Especiales (4%). Los recursos se distribuyen mediante criterios de población, población atendida, población por atender, equidad, eficiencia fiscal, eficiencia administrativa y pobreza relativa.
Bolivia. La Coparticipación Tributaria transfiere a los municipios el 20% de los impuestos nacionales excepto el Impuesto Especial a los Hidrocarburos. Se suman recursos de condonación de la deuda (HIPC I y II) para educación, salud e inversión en infraestructura y el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Las transferencias aportan dos tercios de los presupuestos municipales. El 85% es para inversión.
Ecuador. Las transferencias provienen del Fondo de Desarrollo Sectorial (FODESEC) y de la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central. Ambas fuentes asignan 80% y 70% de sus fondos a los municipios y el 20% y 30% a los consejos provinciales. Las transferencias representan entre el 47 y el 74% de los presupuestos municipales (1998-2000), son en general condicionadas ya que deben ser destinadas a inversión pública, no a gasto corriente.
Chile. El Fondo Común Municipal redistribuye el 30% de los impuestos municipales (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación de vehículos) con un rol compensador entre municipios ricos y pobres. Los Ministerios de Salud y Educación asignan transferencias para financiar esas competencias. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y el Fondo Nacional de Inversión Social, FOSIS, entregan recursos a proyectos de inversión social y reducción de la pobreza. Existen otros fondos sectoriales. Las transferencias constituyen la mitad de los recursos municipales totales.
Perú. Las transferencias de libre disponibilidad se han más que duplicado entre 2003 y 2006, siendo los municipios los principales beneficiarios. El 36% de las transferencias viene Fondo de Compensación Municipal basado en la recaudación tributaria nacional, el 16% del Canon y regalías por explotación de recursos naturales y el 2% por participación sobre la renta de aduanas. Los gobiernos regionales perciben el 2% del FONCOR, el 4% del Canon y el 1% de la Renta de Aduanas. Además hay transferencias de fondos desde programas y proyectos sectoriales (FONCODES, PRONAA, PROVIAS, etc.)
Uruguay. Las transferencias constituyen entre el 33% y el 16% de los presupuestos departamentales.
Paraguay. Limitadas transferencias desde las regalías de las empresas hidroeléctricas binacionales.
Centroamérica. La legislación asigna un porcentaje creciente de los presupuestos nacionales a los municipios: 10% en Guatemala, 7% en El Salvador, 6% en Nicaragua (llegará al 10% en 2010), 5% en Honduras, aunque los gobiernos incumplen las metas. En Costa Rica aún no se hace efectivo el mandato constitucional (2001) que asigna el 10% del presupuesto nacional a los municipios. En Panamá no existe ninguna norma de transferencia a las municipalidades.
República Dominicana. Aunque la ley 166 (2003) eleva del 6% al 10% del presupuesto nacional las transferencias a los municipios, sólo se ha transferido el 8% (2005). Aún así, los recursos se han más que duplicado en dos años. La Liga Municipal Dominicana, a cargo de las transferencias, ejerce un rol controlador y fiscalizador sobre los ayuntamientos. Las transferencias representan el 90% del presupuesto local en la mayoría de los municipios.

Fuente: CGLU (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* Barcelona: MIS Producciones. P. 115.

Los sistemas de transferencias en América Latina son muy variados (TABLA 1.3.5). Las transferencias se distribuyen utilizando criterios demográficos, de pobreza, nivel de desarrollo, capacidad productiva entre otros (CGLU, 2008). Otra característica común es la inclusión de mecanismos de compensación con el objeto de minimizar las inequidades territoriales.

En los países de América Latina se observa la utilización de fondos sectoriales como instrumentos de promoción de determinados sectores preferentes. Éstos son, en general, administrados por los niveles intermedios en los países federales y por unidades administrativas autónomas financiadas con recursos del gobierno central y de organismos internacionales en los países unitarios. Cabe señalar que a menudo éstas instituciones autónomas gestionan recursos que superan ampliamente los de las municipalidades, sin estar sometidos a control democrático (CGLU, 2008).

(iii) Capacidad de endeudamiento en los niveles subnacionales de gobierno.

La tercera fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales es mediante deuda. Esta se puede producir mediante emisión de deuda pública, préstamos con acreedores nacionales e internacionales o mediante el retraso de las cuentas a pagar, por ejemplo en forma de demora en el pago de nóminas de los empleados del sector público de los niveles subnacionales o de retraso en el pago a proveedores que suministran bienes o servicios contratados por los gobiernos subnacionales. En la práctica, la mayoría de los gobiernos subnacionales se financian empleando alguna de estas formas.

En el contexto de América Latina se ha producido un intenso debate sobre la conveniencia o no de permitir que los gobiernos subnacionales se endeuden. Se argumenta que existen incentivos perversos en los políticos subnacionales a contraer una deuda mayor de la que pueden acumular. Esta situación podría llevar eventualmente a comprometer la función de estabilización macroeconómica del sector público.

Entre 1998 y 2003 América Latina atraviesa un periodo de enorme inestabilidad macroeconómica que afectó en particular, con problemas financieros a los gobiernos subnacionales y en general, al proceso de descentralización de la región (Henríquez & Fierro, 2009). En concreto, el balance fiscal de Argentina, Brasil, Colombia y México registró un excesivo endeudamiento a nivel de los gobiernos subnacionales y del gobierno central en la década de los 90.

Una de las razones puede hallarse en que la descentralización de funciones no vino acompañada de reducción de los niveles de gasto existentes en el gobierno central (Burki, Perry & Dillinger, 1999). En Colombia, por ejemplo, el gasto del gobierno central en educación y salud se mantuvo y algunas veces hasta aumentó varios años después de haberse transferido estas funciones al gobierno subnacional, lo que provocó que el país incurriese en importantes déficits fiscales (Burki, Perry & Dillinger, 1999). En este caso, se evidenció que una rápida descentralización puede comprometer la estabilidad fiscal. En efecto, el sobreendeudamiento de Colombia a finales de los 90 implicó una reestructuración de competencias tendientes a ajustar los gastos a una mayor disciplina y austeridad, lo cual resultó en una mejora significativa en materia fiscal, hasta el punto que en la actualidad los gobiernos subnacionales presentan un importante superávit, en torno al 1,1% del PIB en 2005 y 2006 (CGLU, 2008). En México, la incapacidad del gobierno central de reducir sus gastos e ingresos al tiempo que aumentaba considerablemente las transferencias a las municipalidades en 1998 y 1999 llevaron a déficits recurrentes del gobierno central (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

La cuestión de fondo es el incentivo de los gobernantes en los niveles subnacionales de gobierno a endeudarse en exceso, esperando que el gobierno central acuda a su rescate cuando se encuentren con dificultades. Si bien en teoría puede que no exista ninguna obligación del gobierno central de socorrer a los niveles subnacionales, en la práctica se han observado frecuentemente este tipo de ayudas en los países de Latinoamérica. Por ejemplo, en Argentina y Brasil el gobierno central terminó asumiendo la deuda contraída por los gobiernos subnacionales con un enorme costo para los contribuyentes nacionales. En Brasil, a finales de los 90, el Senado Federal permitió que los estados acumulasen niveles insostenibles de deuda en bonos como resultado de la fuerte presión de los intereses regionales representados en la legislatura nacional, lo que en último término requirió de un rescate de proporciones igualmente inmensas por parte del gobierno federal (Burki, Perry & Dillinger, 1999).

Se ha argumentado que este tipo de medidas incentiva a los gobernantes de los niveles subnacionales a endeudarse excesivamente sin asumir la responsabilidad de la devolución de los préstamos contraídos, puesto que tanto los gobernantes como los prestamistas asumen que, en última instancia, el gobierno central acudirá en rescate del gobierno subnacional endeudado (Henríquez & Fierro, 2009). En este sentido, Burki,

Perry & Dillinger (1999) señalan que los acreedores serán conservadores a la hora de prestar a los gobiernos subnacionales sólo si creen que el gobierno central no rescatará a los que fracasen. En efecto, la literatura de la Nueva Economía Institucional (NEI) ha insistido en señalar que las normas que articulan las expectativas y los incentivos se confieren no sólo mediante reglas formales escritas sino también mediante prácticas habituales y costumbres.

En contraposición a la experiencia de los países latinoamericanos, países federales como Alemania, Suiza o Estados Unidos son reconocidos por su estabilidad macroeconómica. La diferencia no viene marcada por leyes que obliguen o imposibiliten el rescate por parte del gobierno central a los niveles subnacionales de gobierno sino por prácticas arraigadas que contribuyen a configurar la estructura de incentivos de los distintos actores involucrados.

En el estudio *Más allá del centro: la descentralización del Estado* realizado por el Banco Mundial se identificaron y analizaron variables económicas y políticas que pudiesen reducir la probabilidad de endeudamiento excesivo en los niveles subnacionales de gobierno a partir de la experiencia de cuatro países latinoamericanos en la década de los 90 (TABLA 1.3.6).

En conclusión, sin perjuicio de la importancia de las prácticas de ausencia de rescates que habrán de llevarse a cabo si se repiten nuevamente episodios de sobreendeudamiento, algunos países latinoamericanos han aprobado leyes de responsabilidad fiscal, han aumentado significativamente sus regulaciones y han puesto en funcionamiento novedosos sistemas para evitar el sobreendeudamiento de los entes subnacionales (Henríquez & Fierro, 2009; CGLU, 2008) (TABLA 1.3.7). En la actualidad el gasto que realizan los municipios y los niveles intermedios además está frecuentemente sometido a controles internos y externos necesitando, en algunos casos, incluso la aprobación del ente regulador para ejecutar gastos (CGLU, 2008).

TABLA 1.3.6
Resumen de condiciones para un menor peligro de déficits excesivos

Variable	Argentina 1991-98	Brasil 1994-98	Colombia 1991-98	México 1994-98
RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA FUERTE PARA TRANSFERENCIAS Y RESPONSABILIDAD DE SERVICIO				
1. Las transferencias se especifican mediante fórmulas legales, no ad hoc.	Sí, definidas por la fórmula y limitadas en conjunto, pero importantes para algunas provincias pequeñas.	No; donaciones del presupuesto y reparticiones de impuestos definidos por fórmula, pero a veces gran alivio de la carga de la deuda.	Sí, pero con importantes excepciones.	No
2. El gobierno central delega funciones eficazmente a los gobiernos subnacionales para concordar con la delegación de fuentes de ingreso.	Sí	No	Sí, para los departamentos; No, para las municipalidades.	Sí, para los estados; No, para las municipalidades.
RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO				
3. El gobierno central controla estrictamente el endeudamiento subnacional ex ante.	No, el gobierno federal tiene cierta facultad, pero principalmente requiere información	Sí, en principio; normas muy sofisticadas pero resquicios también sofisticados.	Sí	Sí
4. El gobierno central se compromete en forma creíble a no realizar rescates, prohibiendo los rescates explícitos y obligando a los gobiernos subnacionales a servir su deuda.	Sí	No, el tope en el servicio de la deuda permite la capitalización de la deuda.	No	No
5. Los organismos reguladores obligan a los acreedores a aceptar las pérdidas implicadas por cualquier incumplimiento en el servicio de la deuda	Sí, pero rara vez, porque el servicio de la deuda se deduce de las transferencias.	No	Sí	No
6. El banco central (y los reguladores bancarios) son más autónomos y	Fuerte autonomía y compromiso a	Autonomía limitada y política	Sí	No

tienen una fuerte obligación antiinflacionaria.	un tipo de cambio fijo.	monetaria discrecional.		
AUTONOMÍA SUBNACIONAL PARA EL AJUSTE FISCAL				
7. Los gobiernos subnacionales generan gran parte de sus propios ingresos.	No	Sí, para los estados grandes; No, para los estados pequeños.	No	No
8. Los gobiernos subnacionales tienen la facultad para reducir sus costos.	Sí	No, legalmente difícil reducir los costos laborales.	No, para los departamentos; Sí, para las municipalidades.	No, para los estados; Sí, para las municipalidades.
RELACIONES POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES				
9. Los presidentes son constitucionalmente fuertes a nivel nacional.	Sí, muy fuerte mediante facultades decretadas.	Sí	Sí	Sí
10. Los gobernadores tienen poca autonomía constitucional (por ejemplo, no hay reelección; el gobierno central puede intervenir).	Sí, intervención federal común, al menos hasta 1994.	No, no hay intervención federal.	Sí	Sí, pero la autonomía de los gobernadores está aumentando.
11. Las normas electorales orientan al congreso hacia intereses nacionales y no locales.	Sí	No	No, las elecciones nacionales generales para el senado pueden cambiar esto.	Sí
12. La disciplina de los partidos es fuerte.	Sí, listas cerradas.	No, listas abiertas.	No	Sí, muy fuerte.

Fuente: Burki, Perry & Dillinger (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado.* Washington D.C.: Banco Mundial. P. 54.

TABLA 1.3.7
Métodos para controlar el endeudamiento subnacional

	Para los prestatarios	Para los prestamistas
Controles ex ante	• Revisión del gobierno central de la capacidad fiscal para mantener una deuda. • Prohibición de endeudamiento.	• Racionamiento del crédito a los estados. • Prohibición de endeudamiento internacional.
Incentivos: consecuencias ex post	• Sin rescates. • El gobierno no mantiene la deuda de los gobiernos subnacionales. • Servicio de la deuda retenido para transferencias.	• Las regulaciones requieren una provisión contra la deuda de los gobiernos subnacionales fiscalmente débiles. • Fuerte supervisión de los bancos.

Fuente: Burki, Perry & Dillinger (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado.* Washington D.C.: Banco Mundial. P. 55.

B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE.

B.1 Financiamiento en el nivel regional.

Actualmente los Gobiernos Regionales perciben ingresos de tres tipos de fuentes (TABLA 1.3.7). La primera son los ingresos propios, los que se componen, por un lado, de donaciones y herencias y, por otro, de prestaciones de servicios y concesiones de bienes de su propiedad. La segunda fuente de financiamiento son las transferencias del nivel central, entre las que destacan el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y las provisiones que se hacen a este fondo. La tercera fuente de ingresos corresponden principalmente a patentes mineras, aportes de bienes nacionales y otros aportes fiscales. Además, los gobiernos intermedios se nutren de transferencias condicionadas realizadas por los ministerios centrales a través del Presupuesto de Decisión Regional (PDR). Entre estas destacan instrumentos tales como los Convenios de Programación, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

TABLA 1.3.8 Fuentes de financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile		
Ingresos Propios	**Transferencias**	**Otros Ingresos**
Donaciones, herencias y legados, de fuentes internas o externas.	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): fondo de inversiones públicas de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el fin de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Es una transferencia semicondicionada desde el nivel central (debe ser gastada en proyectos de inversión pública). Se distribuye en un 90% de acuerdo a las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región, el restante 10% se reparte en un 5% como estímulo a la eficiencia y otro 5% para situaciones de emergencia. Este fondo puede financiar proyectos de infraestructura en las áreas predefinidas, tales como: saneamiento básico, electrificación rural, educación municipal, salud pública, caminos rurales, agua potable, estudios de preinversión, entre los sectores más importantes.	Ingresos por aporte fiscal, dirigido a financiar parte del FNDR y los gastos de funcionamiento, las transferencias provenientes de la Ley 19.143 (patentes mineras), las cuales se pueden utilizar sólo en proyectos de infraestructura y las transferencias de capital realizadas por el Ministerio de Bienes Nacionales, con el fin de entregar infraestructura a los GORE.
Cobros por los servicios que preste y por los permisos de concesiones que otorgue respecto de los bienes de su propiedad.	Provisiones al FNDR: Este componente se refiere a recursos para inversión pública aportados desde diferentes servicios públicos a la SUBDERE, los cuales se distribuyen interregionalmente con criterios diferentes al resto del FNDR (no son de compensación territorial), pero siguen una metodología de presentación y aprobación de proyectos similar.	
Presupuesto de Decisión Regional (PDR): Corresponden a transferencias condicionadas desde algún ministerio central. La mayor parte de ellas sin exigencia de cofinanciamiento.		
Convenios de Programación	Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)	Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)
Corresponden a acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más ministerios, con el fin de financiar proyectos de inversión en un período definido de tiempo.	Corresponden a una parte de los recursos de inversión del ministerio o servicio respectivo, el cual decide que para su asignación a proyectos específicos se requiere de la decisión del GORE.	Corresponden a programas sectoriales donde se define un monto por región y donde cada GORE asigna los recursos a comunas específicas y predefine los sectores más importantes para su inversión, mientras que los municipios realizan la selección de los proyectos, incentivando mecanismos participativos para su presentación.

Fuente: Elaboración propia en base a Valenzuela (1997). “Descentralización fiscal: ingresos municipales y regionales en Chile”. *Serie Política Fiscal*, Nº 101. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas

Es fácil comprobar la falta de herramientas para la generación de ingresos propios y por consiguiente, la auto sustentación de los Gobiernos Regionales (TABLA 1.3.9). En el año 1996 los ingresos propios representaban un 1,26% del presupuesto total de los GOREs, mientras que las transferencias representaban un 98,74%. Sin embargo, hay que considerar que para el año 1996 los ingresos propios incluyen M$ 2.000.000 correspondientes a saldo inicial de caja, por lo que la proporción de ingresos propios efectivos del año 1996 ascendería a un 0,28% del presupuesto total del año en cuestión. La dependencia de los Gobiernos Regionales de las transferencias del nivel central se ha acrecentado con el pasar de los años. Es así que del total de recursos que manejan para el año 2009 sólo el 0,11% corresponde a ingresos propios y el 99,89% restante corresponde a transferencias.

TABLA 1.3.9
Recursos de los Gobiernos Regionales en Chile 1996-2009

ITEM	1996*		2009	
	M$	%	M$	%
1. INGRESOS PROPIOS	2.589.438	1,26	718.689	0,11
2. TRANSFERENCIAS	202.779.851	98,74	679.997.726	99,89
Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	82.882.125	40,87	302.725.096	44,52
Otros	119.897.726	59,13	377.272.630	55,48
TOTAL INGRESOS GOBIERNOS REG. (1+2)	205.369.289	100	680.716.415	100

Nota:
* Para el año 1996 los ingresos propios incluyen M$ 2.000.000 correspondientes a saldo inicial de caja.
Cifras tomadas sobre la base de DIPRES.
Fuente: Elaboración propia en base a Valenzuela (1997).

El excesivo centralismo desde el punto de vista fiscal en Chile se evidencia, entre otros, en las cifras de inversión en megaproyectos en la Región Metropolitana. Esta situación se ha perpetuado en el sistema tributario actual, el cual recauda los fondos provenientes de los impuestos en forma centralizada, para luego distribuirlos a través de un fondo global que se asigna de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de las regiones (número de habitantes y km2 del territorio).

Al mismo tiempo, los Gobiernos Regionales no tienen la capacidad de generar tributos, lo que limita su autonomía fiscal (Tobar, 2009) además de afectar seriamente a su competitividad. Por ejemplo, los GOREs no pueden fijar beneficios tributarios que fomenten la instalación de empresas en sus territorios o la reinversión regional de las utilidades de las empresas que operan en sus territorios. Si a esto además sumamos la inexistencia de capacidad de endeudamiento por parte de los Gobiernos Regionales y

problemas en la realización de concesiones, se obtiene como resultado que los Gobiernos Regionales dependen en exceso de las transferencias externas, que en su mayoría son condicionadas o semicondicionadas, de entre las cuales destacan las transferencias del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esta situación, más allá de dificultar la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo de cada región, "señala la inexistencia de algún grado de autonomía financiera, descartando que este nivel responda a un proceso de descentralización fiscal, sino que responde, en mayor grado, a una descentralización administrativa y, en menor grado, a un esfuerzo de descentralización política" (Valenzuela, 1997, p. 17). Todo lo expuesto anteriormente refuerza la percepción de que los Gobiernos Regionales son meros asignadores de recursos provenientes de distintas reparticiones públicas.

Por otro lado, el FNDR presenta una serie de problemas. Por ejemplo, la falta de transparencia en la asignación, el alto nivel de burocracia en el proceso de postulación y ejecución de proyectos y la falta de una normativa que incentive el uso eficiente de los recursos de este fondo. Todo esto atenta contra el objetivo de compensación territorial con el que fue originalmente creado.

B.2 Financiamiento en el nivel municipal.

En la actualidad las finanzas municipales están conformadas por tres grandes fuentes de ingresos (TABLA 1.3.10). La primera son los ingresos propios, los cuales se componen entre otros por el impuesto territorial, las patentes, los permisos de circulación, derechos y concesiones. La segunda de estas fuentes de ingresos es el Fondo Común Municipal, el cual está compuesto por aportes provenientes de los impuestos territoriales, los permisos de circulación y el impuesto a la transferencia de vehículos de los distintos municipios más el aporte por patentes comerciales de algunos municipios de la Región Metropolitana. Por último, los municipios se financian mediante transferencias, las que provienen tanto del nivel central como de los Gobiernos Regionales, dirigidas principalmente a las subvenciones de educación y salud y a los subsidios monetarios.

Los municipios en Chile han alcanzado una mayor independencia financiera que el nivel regional. No obstante lo anterior, las transferencias condicionadas siguen jugando un papel preponderante en la composición del presupuesto municipal (TABLA 1.3.11). Es así como según datos de la OCDE para el año 2006, la participación de las transferencias

sobre los ingresos municipales totales representaban más del 55% de los recursos del nivel municipal. El alto nivel de dependencia de los gobiernos locales con respecto a las propios respecto al ingreso total de los municipios (TABLA 1.3.12).transferencias, se confirma si analizamos la proporción que representan los ingresos

<table>
<tr><th colspan="3">TABLA 1.3.10 Fuentes de financiamiento de los gobiernos locales en Chile</th></tr>
<tr><th colspan="3">Ingresos tributarios</th></tr>
<tr><td>Impuesto territorial: La relación del municipio con este impuesto es bastante pasiva: tanto la base, como la tasa general, así como la estimación de los avalúos, su cobro y procesos judiciales por impago es de responsabilidad central.</td><td>Patentes comerciales: Grava toda actividad lucrativa como industria, comercio, profesión u oficio.</td><td>Permisos de circulación: Su tasa es progresiva, de acuerdo al valor del vehículo, no existiendo ninguna posibilidad de modificación por parte del municipio.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Fondo Común Municipal: Transferencia de libre disposición con el objetivo de resolver problemas de brecha fiscal[17] y de diferencia en los beneficios fiscales en las diferentes comunas, debido a deseconomías de escala (muchas comunas muy pequeñas) y concentración de principales fuentes de ingresos en algunas comunas prósperas.
El FCM está compuesto por el 60% del impuesto territorial, el 50% de los permisos de circulación, aportes por patentes comerciales de algunos municipios de la Región Metropolitana y el 50% del impuesto a la transferencia de vehículos. Además pueden recibir aportes adicionales del gobierno central.
Este fondo se distribuye en un 90% de acuerdo a indicadores de pobreza comunal, diferencia de beneficios fiscales y restricciones a la base impositiva local (% de predios exentos del pago de impuesto territorial). Al mismo tiempo, un 10% de este fondo se distribuye en relación a indicadores de eficiencia y de emergencia.</td></tr>
<tr><th colspan="3">Derechos y Concesiones</th></tr>
<tr><td colspan="2">Derechos: Son tributos de carácter directo, que corresponden a pagos o prestaciones que deben hacer personas naturales o jurídicas que obtengan del municipio algún servicio, concesión o permiso.</td><td>Concesiones: Son bienes municipales o nacionales de uso público dentro del radio urbano que administre el municipio sobre los cuales éste puede conceder el derecho a una persona para hacer un uso preferente y con carácter de cierta permanencia (desarrollo de obras de infraestructura, mecanismos de reajuste de tierras, centros termales o balnearios).</td></tr>
<tr><th colspan="3">Otros Ingresos</th></tr>
<tr><td>Endeudamiento municipal: No existe autorización legal para el endeudamiento más allá de los casos de autorización de arrendamiento por leasing o la contraparte crediticia de los recursos del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). En la práctica, los municipios se endeudan mediante el retraso de pagos a proveedores y personal (Letelier, 2009).</td><td>Empresas municipales: Su creación sólo puede ser autorizada por ley.</td><td>Transferencias públicas condicionadas: Incluyen las transferencias condicionadas cerradas sin cofinanciamiento que entran en el presupuesto corriente del municipio (Programa de Mejoramiento Urbano y Programa de Mejoramiento de Barrios), las condicionadas abiertas sin contraparte o categóricas (subvenciones de educación y salud) y aquellas que son condicionadas cerradas y que no entran al presupuesto municipal (subsidios monetarios y las vinculadas al desarrollo y a la infraestructura social).[18]</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia en base a Valenzuela (1997). “Descentralización fiscal: ingresos municipales y regionales en Chile”. *Serie Política Fiscal*, Nº 101. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

[17] Los requerimientos de gasto son superiores a la capacidad fiscal para generar los ingresos suficientes

TABLA 1.3.11
Principales fuentes de ingresos municipales

Fuente	%	% incluyendo transferencias nacionales de salud y educación
Ingresos autónomos-impuestos municipales	36,9%	17,5%
Impuestos sobre beneficios de las empresas	15,8%	7,5%
Impuestos sobre la propiedad	15,9%	7,5%
Derechos municipales, multas de tráfico, etc.	16,9%	8%
Fondo Común Municipal	38,6%	18,3%
Transferencias externas	7,6%	3,6%
Transferencias nacionales de salud y educación	0%	52,6%
Total	**100%**	**100%**

Notas:
Las cifras corresponden al año 2006.
Traducción propia.
Fuente: OCDE (2008). *National Territorial Review of Chile. Assessment and recommendations.* Paris: OCDE. p. 104

TABLA 1.3.12
Ingresos propios de los municipios como porcentaje del total de ingresos

100%-80%	19
80%-60%	31
60%-40%	74
40%-20%	141
20%-0%	80
Total	**345**

Notas:
Cifras tomadas sobre la base de SINIM correspondientes al año 2007.
Fuente: Tomado de Horst, B. (2009) "Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera. p. 19.

De esta forma se observa que de un total de 345 municipios existentes a nivel nacional en Chile, en tan solo 50 municipios prósperos (14,5% del total de municipios) los ingresos propios representan más de un 60%, en 74 (21,5% de los municipios) los ingresos propios representan entre el 40% y el 60%, mientras que en la gran mayoría de los municipios (221, que representan el 65% restante) los ingresos propios corresponden a menos del 40% de su financiamiento. Esta situación evidencia el alto nivel de dependencia de los

gobiernos locales de las transferencias, tanto del nivel central como de los Gobiernos Regionales y del Fondo Común Municipal.

Otro aspecto determinante se refiere a la limitada autonomía financiera de los municipios a la hora de decidir sobre los ingresos propios. Por ejemplo, una de las principales fuentes de ingresos propios es el impuesto territorial, el cual a pesar de ser percibido por los municipios, es determinado por ley por el gobierno central para la totalidad del territorio nacional, por lo que no son los municipios los que fijan las tasas del impuesto y las exenciones a su pago. Una situación similar se da en otros derechos y tributos de cobro municipal, lo que va en desmedro de la autonomía fiscal de los municipios debido a que impide que los municipios tengan poder de decisión y acción sobre sus fuentes de ingreso.

C. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE.

A continuación se presenta el análisis de brechas sobre el proceso de descentralización fiscal en Chile. Para realizar este análisis se han considerado los elementos principales identificados y seleccionados del análisis de la situación actual de Chile y del análisis de la experiencia internacional comparada en relación a la descentralización fiscal.

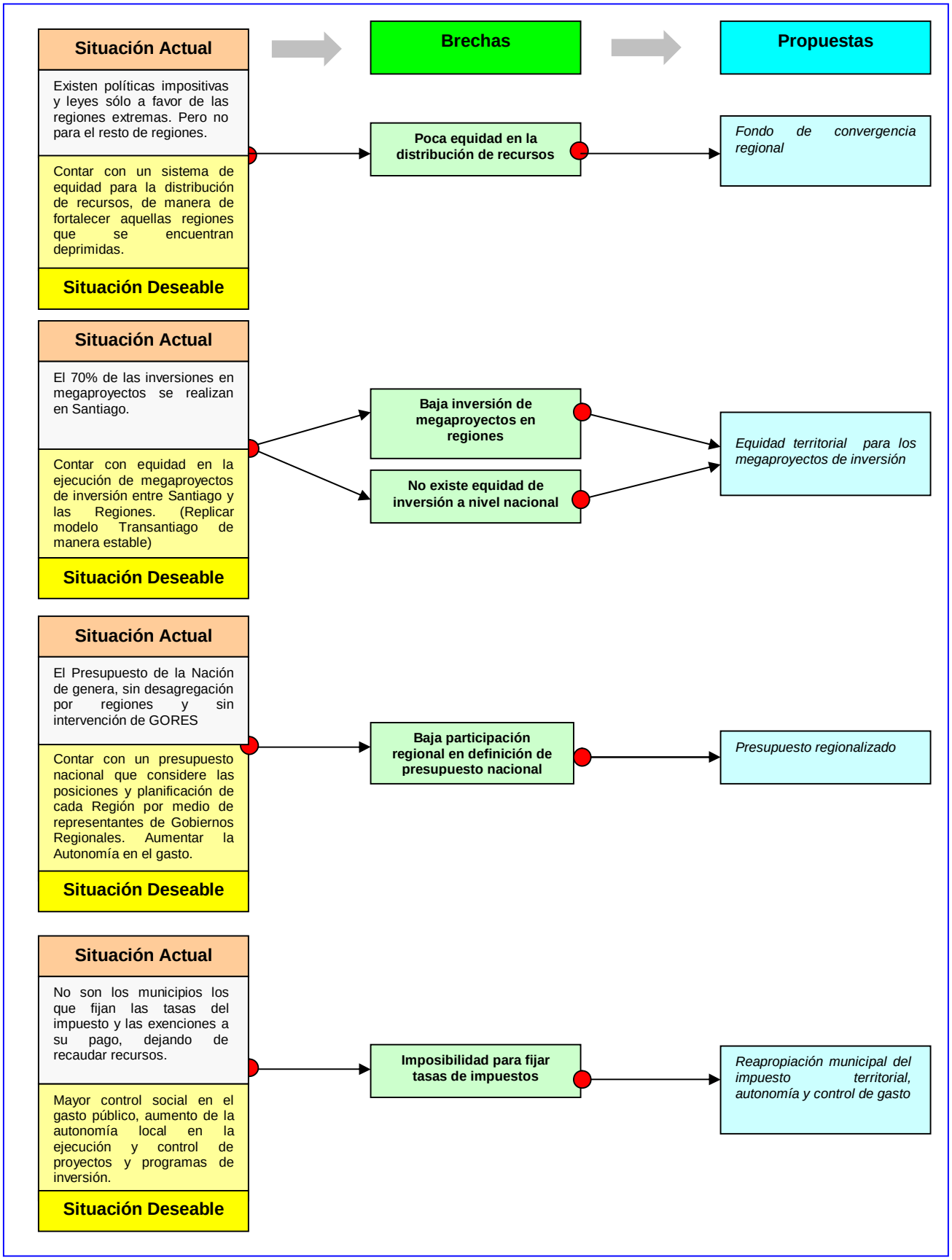
En este proceso de análisis de brechas se han identificado y caracterizado 3 ámbitos:

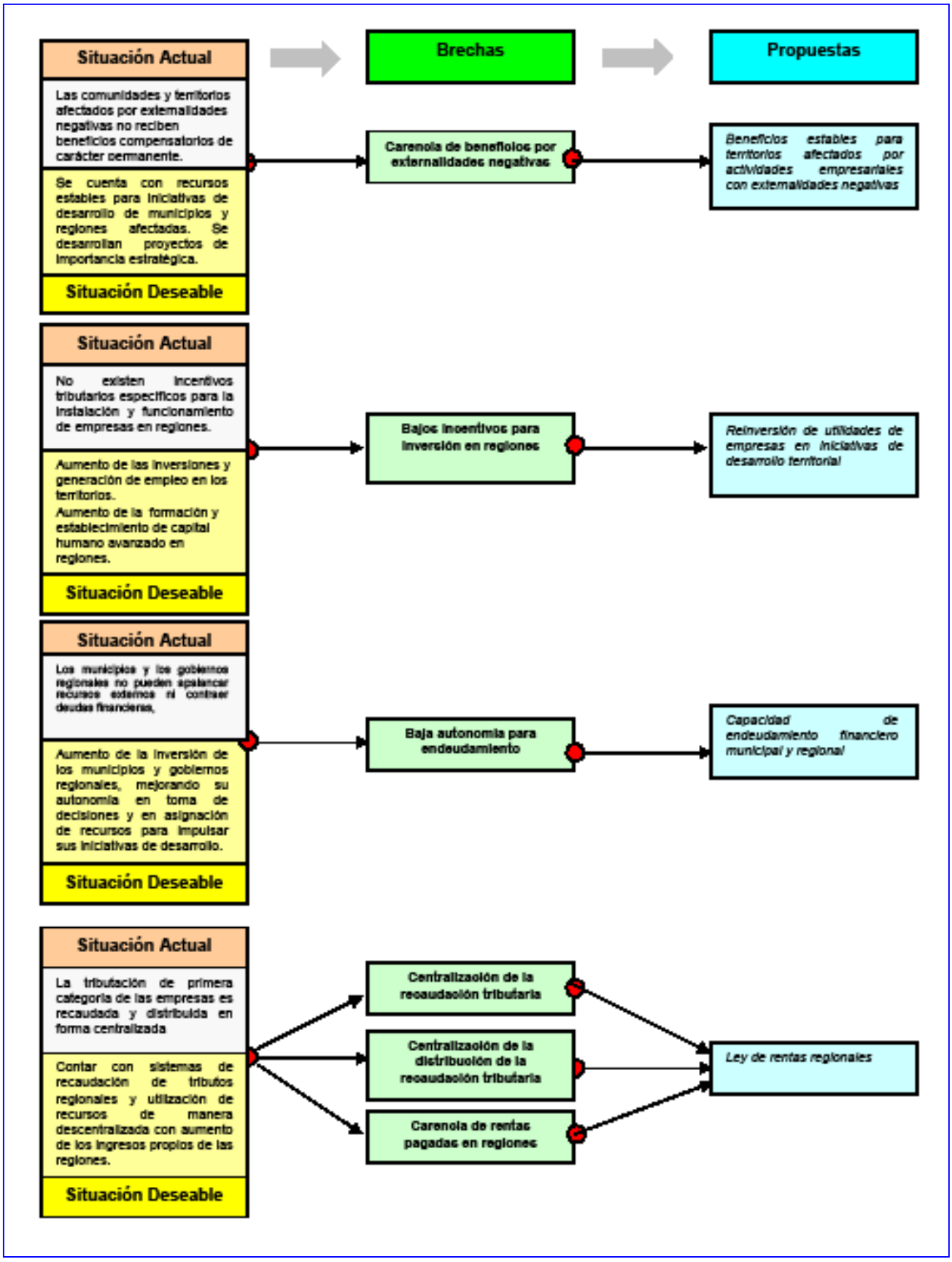
1. ***Transferencia de fondos a regiones y municipios***
2. ***Mayor autonomía en el gasto público a nivel regional y municipal***
3. ***Aumento de los ingresos propios de regiones y municipios***

Cada uno de estos ámbitos contiene a su vez una serie de brechas para las que se realizan propuestas de acciones que consideramos debieran llevarse a cabo para subsanar la respectiva brecha. Estas propuestas aparecen en esta sección únicamente en términos de enunciado, puesto que su desarrollo y profundización se aborda en el siguiente apartado.

TABLA 1.3.13 Análisis de brechas en descentralización fiscal			
1. TRANSFERENCIA DE FONDOS A REGIONES Y MUNICIPIOS			
SITUACIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
La concentración económica en Santiago hasta ahora ha tenido, como tenue contrapeso, políticas impositivas y leyes sólo a favor de las regiones extremas. Sin embargo, la mayoría de la población vive en las regiones del centro norte y centro sur del país, donde se concentran los problemas principales de equidad económica, social y de competitividad en Chile.	Contar con un sistema de focalización de inversiones, con criterio de equidad, en la satisfacción de umbrales mínimos comunes de necesidades básicas presentes en territorios rezagados, disminuyendo las brechas, entre otros, de pobreza, ingreso, infraestructura, conectividad vial y digital, educación, salud, cultura, inversión, competitividad, otros. Utilizar indicadores sociales, económicos y de competitividad para la asignación territorial diferenciada de recursos públicos.	**Poca equidad en la distribución de recursos.** No existen criterios de equidad territorial para la distribución de recursos a nivel nacional.	Fondo de convergencia territorial
Durante décadas el país está gastando recursos de todos los chilenos en megaproyectos de inversión en la capital en desmedro del desarrollo de las regiones restantes especialmente las más rezagadas y aisladas (ejemplos: 70% de los Megaproyectos del Bicentenario, Metro, Transantiago).	Favorecer un aumento de las inversiones públicas de gran magnitud y alcance. Disminuir las brechas de infraestructura, competitividad y calidad de vida de los territorios más rezagados (conectividad vial de Aysén y de otras zonas aisladas; necesidad de red ferroviaria; factibilidad en mediano a largo plazo de tren ultrarrápido “TransRegiones”, de Puerto Montt a zona norte, con subsidios equivalentes a servicios de RM (transporte público “TranSantiago”, Metro, etc.).	**Baja inversión de megaproyectos en regiones.** La mayor concentración de megaproyectos de inversión se encuentra en la Región Metropolitana. **No existe equidad de inversión a nivel nacional**. No existen parámetros de equidad o de equilibrio entre las inversiones de megaproyectos que se realizan en Santiago vs. las de Regiones.	Equidad territorial para los megaproyectos de inversión
2. MAYOR AUTONOMÍA EN EL GASTO PÚBLICO A NIVEL REGIONAL Y MUNICIPAL			
SITUCIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
El Presupuesto Anual de la Nación se formula por cada sector, sin desagregación por regiones y sin intervención de las autoridades de los respectivos Gobiernos Regionales.	Mejorar la coordinación y eficiencia entre los presupuestos sectoriales y las estrategias regionales de desarrollo lo que permitiría destinar recursos a objetivos de mediano y largo plazo. Contar con una distribución diferenciada de recursos de acuerdo a necesidades y potencialidades singulares de los territorios.	**Baja participación regional en la definición de presupuesto nacional.** Existe muy poca participación de las regiones en la distribución del presupuesto nacional.	Presupuesto regionalizado
El impuesto es percibido por los municipios. Sin embargo, es determinado por ley por el gobierno central, por lo que no son los municipios los que fijan las tasas del impuesto y las exenciones a su pago, dejando de recaudar importantes recursos. No pagar nada genera pasividad de la ciudadanía ante la autoridad local y escaso interés respecto de su rendición de cuentas.	Generar una mayor demanda y control social por servicios municipales de calidad, lo que se traduce en una mayor eficiencia del gasto de los mismos. Fomentar un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público local. Fomentar la preocupación e interés de la ciudadanía por el valor patrimonial territorial. Aumentar las inversiones en viviendas de calidad.	**Imposibilidad para fijar tasas de impuestos.** Los municipios no pueden fijar las tasas de impuestos, ni permitir exenciones.	Reapropiación municipal del impuesto territorial, autonomía y control de gasto
3. AUMENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS DE REGIONES Y COMUNAS			
SITUCIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
Salvo las compensaciones y mitigaciones de	Contar con recursos estables para iniciativas de desarrollo de	**Carencia de beneficios por**	Beneficios estables para

proyectos sometidos a Estudios de Impacto Ambiental, las comunidades y territorios afectados por actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (ambiental, económica, social, otra), no reciben ningún beneficio compensatorio de carácter permanente.	comunas y regiones afectadas. Desarrollar proyectos de importancia estratégica e interés regional o nacional, facilitando la construcción de acuerdos entre los diversos actores involucrados.	**externalidades negativas.** No existen beneficios estables para territorios para mitigar los efectos de externalidades negativas de proyectos privados o públicos.	territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas
A excepción de las zonas extremas/rezagadas no existen incentivos tributarios específicos para la instalación y funcionamiento de empresas en regiones, lo que provoca una alta concentración económica en la Región Metropolitana	Aumento de las inversiones y generación de empleo en los territorios. Aumento de la formación y establecimiento de capital humano avanzado en regiones. Fortalecimiento de la competitividad empresarial regional.	**Bajos incentivos para inversión en regiones**. No existen grandes incentivos, para inversiones privadas en territorios a excepción de las zonas extremas o rezagadas.	Reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial
Oficialmente, los municipios y los gobiernos regionales no pueden apalancar recursos externos ni contraer deudas financieras, lo cual reduce considerablemente su rango de acción en materia de gasto e inversión. En la práctica, los municipios se endeudan tanto por la vía de postergar las cuentas por pagar (salarios, proveedores, otros), como a través de operaciones de leasing, las cuales son en la practica una forma de deuda.	Aumento de la inversión de los municipios, mejorando su autonomía en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos para impulsar sus iniciativas de desarrollo. Disminución de las incertidumbres de las transferencias del gobierno central. Mayor atracción de recursos externos adicionales por la vía del apalancamiento.	**Baja autonomía para endeudamiento**. Los municipios y Gobiernos Regionales no tienen autonomía sobre endeudamiento con la banca privada, requieren de aprobación y aval del Ministerio de Hacienda.	Capacidad de endeudamiento financiero municipal y regional
Los Gobiernos Regionales dependen principalmente de las transferencias del FNDR. La tributación de primera categoría de las empresas es recaudada y distribuida en forma centralizada (en un fondo global que se asigna de acuerdo al número de habitantes y km^2 del territorio). Las regiones no disponen de una capacidad significativa para recaudar recursos propios destinables a objetivos estratégicos de desarrollo regional.	Contar con un patrimonio propio y fondo para inversiones estratégicas para cada GORE. Contar con una mayor recaudación (y menor evasión) tributaria, consecuente de beneficios más directamente percibidos y controlados por las comunidades locales. Contar con un mayor respaldo financiero de los Gobiernos Regionales para la decisión autónoma sobre las necesidades y oportunidades diferenciadas de desarrollo estratégico de sus territorios, reduciendo su dependencia de las instancias del gobierno central. Aumento de las inversiones e incentivos la instalación de empresas en regiones (y la consecuente descongestión de la R.M.). Aumento de los ingresos provenientes de proyectos que generan externalidades negativas en el territorio. Mayor legitimidad y autoridad del GORE.	**Centralización de la recaudación tributaría.** La tributación de primera categoría es recaudada a nivel central. **Centralización de la distribución de la recaudación tributaria.** La distribución de la recaudación tributaria de primera categoría se realiza desde el nivel central. **Carencia de rentas pagadas en regiones.** No existen tributos propios de cada región que sean parte de ingresos propios regionales.	Ley de rentas regionales


Situación Actual
Brechas
Propuestas
Existen políticas impositivas y leyes sólo a favor de las regiones extremas. Pero no para el resto de regiones.
Poca equidad en la distribución de recursos
Fondo de convergencia regional
Contar con un sistema de equidad para la distribución de recursos, de manera de fortalecer aquellas regiones que se encuentran deprimidas.
Situación Deseable
Situación Actual
El 70% de las inversiones en megaproyectos se realizan en Santiago.
Baja inversión de megaproyectos en regiones
Equidad territorial para los megaproyectos de inversión
Contar con equidad en la ejecución de megaproyectos de inversión entre Santiago y las Regiones. (Replicar modelo Transantiago de manera estable)
No existe equidad de inversión a nivel nacional
Situación Deseable
Situación Actual
El Presupuesto de la Nación de genera, sin desagregación por regiones y sin intervención de GORES
Baja participación regional en definición de presupuesto nacional
Presupuesto regionalizado
Contar con un presupuesto nacional que considere las posiciones y planificación de cada Región por medio de representantes de Gobiernos Regionales. Aumentar la Autonomía en el gasto.
Situación Deseable
Situación Actual
No son los municipios los que fijan las tasas del impuesto y las exenciones a su pago, dejando de recaudar recursos.
Imposibilidad para fijar tasas de impuestos
Reapropiación municipal del impuesto territorial, autonomía y control de gasto
Mayor control social en el gasto público, aumento de la autonomía local en la ejecución y control de proyectos y programas de inversión.
Situación Deseable


Situación Actual
Las comunidades y territorios afectados por externalidades negativas no reciben beneficios compensatorios de carácter permanente.
Se cuenta con recursos estables para iniciativas de desarrollo de municipios y regiones afectadas. Se desarrollan proyectos de importancia estratégica.
Situación Deseable
Brechas
Propuestas
Carencia de beneficios por externalidades negativas
Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas
Situación Actual
No existen incentivos tributarios específicos para la instalación y funcionamiento de empresas en regiones.
Aumento de las inversiones y generación de empleo en los territorios.
Aumento de la formación y establecimiento de capital humano avanzado en regiones.
Situación Deseable
Bajos incentivos para inversión en regiones
Reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial
Situación Actual
Los municipios y los gobiernos regionales no pueden apalancar recursos externos ni contraer deudas financieras.
Aumento de la inversión de los municipios y gobiernos regionales, mejorando su autonomía en toma de decisiones y en asignación de recursos para impulsar sus iniciativas de desarrollo.
Situación Deseable
Baja autonomía para endeudamiento
Capacidad de endeudamiento financiero municipal y regional
Situación Actual
La tributación de primera categoría de las empresas es recaudada y distribuida en forma centralizada
Contar con sistemas de recaudación de tributos regionales y utilización de recursos de manera descentralizada con aumento de los ingresos propios de las regiones.
Situación Deseable
Centralización de la recaudación tributaria
Centralización de la distribución de la recaudación tributaria
Carencia de rentas pagadas en regiones
Ley de rentas regionales

D. PROPUESTAS DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS.

En este apartado se desarrollan con un mayor grado de profundidad las propuestas identificadas en el análisis de brechas. Para los fines del presente análisis, hemos recopilado y seleccionado un número variable de propuestas de diversos autores. Conviene señalar que las denominadas "Medidas Estratégicas", son reformas o acciones capaces de producir, desde su respectivo ámbito, un alto impacto positivo (efecto multiplicador sistémico) sobre el avance de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional en Chile.

Como línea de base y criterio diferenciador para la selección y priorización de las Medidas Estratégicas a ser propuestas por el presente estudio, se parte del supuesto que aquellas reformas de reciente aprobación así como las que actualmente se encuentran en trámite de aprobación, lograrán ser exitosamente puestas en práctica. En consecuencia, las propuestas que se presentan a continuación excluyen todas aquellas que cumplen la mencionada condición.

D.1 Ley de rentas regionales (*)

Situación actual:

- Los gobiernos regionales dependen principalmente de las transferencias del FNDR.
- La tributación de primera categoría de las empresas es recaudada y distribuida en forma centralizada (en un fondo global que se asigna de acuerdo al número de habitantes y km^2 del territorio).
- Las regiones no disponen de una capacidad significativa para recaudar recursos propios destinables a objetivos estratégicos de desarrollo regional.

Propuesta:

- Instituir la prerrogativa de las regiones para captar recursos por concepto de derechos, tributos, tasas, ingresos y cobros de servicios de clara identificación territorial, que refuercen la autonomía de las regiones para impulsar sus respectivas iniciativas de desarrollo.

- Abrir alternativas de co-participación de un gobierno regional en algún tributo nacional.

Instrumento: Ley

Impactos esperados:

- Fortalece la posibilidad de constituir un patrimonio propio y fondo para inversiones estratégicas de cada GORE.
- Favorece una mayor recaudación (y menor evasión) tributaria, consecuente de beneficios más directamente percibidos y controlados por las comunidades locales.
- Provee al GORE de un mayor respaldo financiero para la decisión autónoma sobre las necesidades y oportunidades diferenciadas de desarrollo estratégico de sus territorios, reduciendo su dependencia de las instancias del gobierno central.
- Potencia la capacidad de atracción de inversiones e incentiva la instalación de empresas en regiones (y la consecuente descongestión de la R.M.).
- Posibilita la recaudación de ingresos por externalidades negativas de actividades presentes en el territorio.
- Fortalece la legitimidad y autoridad del GORE.

(*) Autores:

- SUBDERE (2001), propuesta de *Ley de rentas y fuentes de financiamiento regionales,* en El Chile descentralizado que queremos
- CONAREDE (2005), Iniciativa Ciudadana “Yo Voto por las Regiones”

Sistematización y complementos: UFRO-IDER (2009)

D.2 Presupuesto regionalizado (*)

Situación actual:

- El Presupuesto Anual de la Nación se formula por cada sector, sin desagregación por regiones y sin intervención de las autoridades de los respectivos Gobiernos Regionales.

Propuesta:

- Formulación del Presupuesto de la Nación desagregado por regiones, con participación de las autoridades de cada Gobierno Regional en la definición final de los recursos propios y sectoriales disponibles para la respectiva región.

Impactos esperados:

- Permite lograr una mejor coordinación y eficiencia entre los presupuestos sectoriales y las estrategias regionales de desarrollo y destinar recursos a objetivos de mediano y largo plazo.
- Facilita la focalización diferenciada de recursos de acuerdo a necesidades y potencialidades singulares de los territorios.
- Fortalece la legitimidad y autoridad del GORE.

(*) Autor:

CONAREDE (2005), Iniciativa Ciudadana “Yo voto por las Regiones”

Sistematización: IDER-UFRO (2009)

D.3 Fondo de convergencia territorial (*)

Situación actual:

- La concentración económica en Santiago hasta ahora ha tenido, como tenue contrapeso, políticas impositivas y leyes sólo a favor de las regiones extremas.
- Sin embargo, la mayoría de la población vive en las regiones del centro norte y centro sur del país, donde se concentran los problemas principales de equidad económica, social y de competitividad en Chile.

Propuesta: (**)

- Crear por ley un "*Fondo de Convergencia Territorial*" que permita a los municipios y gobiernos regionales de territorios rezagados y a agencias del Estado central, focalizar proyectos y programas adicionales de compensación (que impliquen el 10% de los ingresos públicos por 10 años, afectos a evaluación trianual) y redestinación de recursos fortaleciendo los territorios más débiles y liberando recursos de los que avanzan.

Impactos esperados:

- Permite focalizar recursos, con criterio de equidad, en la satisfacción de umbrales mínimos comunes de necesidades básicas presentes en territorios rezagados, disminuyendo las brechas, entre otros, de pobreza, ingreso, infraestructura, conectividad vial y digital, educación, salud, cultura, inversión, competitividad, otros.
- Incentiva la utilización de indicadores sociales, económicos y de competitividad para la asignación territorial diferenciada de recursos públicos.

(*) Autor: Esteban Valenzuela V.T., (2008), VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Temuco.

Sistematización: IDER-UFRO (2009).

(**) A similitud de Fondo de Cohesión de la Unión Europea

D.4 Reapropiación municipal del impuesto territorial, autonomía y control de gasto (*)

Situación actual:

- El impuesto es percibido por los municipios, sin embargo es determinado por ley por el gobierno central, por lo que no son los municipios los que fijan las tasas del impuesto y las exenciones a su pago, dejando de recaudar importantes recursos.
- No pagar nada genera pasividad de la ciudadanía ante la autoridad local y escaso interés respecto de su rendición de cuentas.

Propuesta:

- Entregar a los municipios los recursos totales equivalentes a la exención que otorga el gobierno central al pago del impuesto territorial y la capacidad de fijar tasas diferenciadas para su pago y exención, dentro de rangos definidos por la ley.
- Instituir la facultad de los municipios para destinar los recursos recaudados del impuesto territorial en forma autónoma (principalmente a inversiones en nuevas oportunidades de desarrollo, sujetas a estrictos controles del gasto, según términos a definir por la ley).

Impactos esperados:

- Incrementa la demanda y control social por servicios municipales de calidad, lo que se traduce en una mayor eficiencia del gasto de los mismos.
- Fomenta un involucramiento más activo de la ciudadanía en los asuntos de interés público local.
- Fomenta la preocupación por el valor patrimonial territorial.
- Mayor dinamismo de los municipios en controlar las edificaciones.
- Incentiva la atracción de inversiones en viviendas de calidad.

(*) Autor:

- Esteban Valenzuela V.T (2008), en Rompiendo Cadenas del Centralismo, LyD-PUC.

Sistematización: UFRO-IDER (2009).

D.5 Reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial (*)

Situación Actual:

- A excepción de las zonas extremas/rezagadas no existen incentivos tributarios específicos para la instalación y funcionamiento de empresas en regiones, lo que provoca una alta concentración económica en la Región Metropolitana.

Propuesta:

- Permitir que las empresas que reinvierten sus utilidades en regiones queden exentas de impuesto a la renta de primera categoría.

Impactos esperados:

- Fomenta la atracción de inversiones y generación de empleo en los territorios.
- Incentiva la formación y establecimiento de capital humano avanzado en regiones.
- Fortalece la competitividad empresarial regional.

(*) Autor:

- Hernán Larraín (2008), en Rompiendo Cadenas del Centralismo, LyD-PUC.

Sistematización: IDER-UFRO (2009).

D.6 Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas (*)

Situación Actual:

- Salvo las compensaciones y mitigaciones de proyectos sometidos a estudios de impacto ambiental, las comunidades y territorios afectados por actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (ambiental, económica, social, otra), no reciben ningún beneficio compensatorio de carácter permanente.

Propuesta:

- Asignar en forma permanente un porcentaje de la recaudación del impuesto a la renta de primera categoría de actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (impactos sin compensación económica) en beneficio de iniciativas de desarrollo de comunas y regiones afectadas.

Impactos esperados:

- Genera recursos estables para iniciativas de desarrollo de comunas y regiones afectadas.
- Armoniza los intereses de las comunidades afectadas con proyectos de importancia estratégica e interés regional o nacional y facilita la construcción de acuerdos entre los diversos actores involucrados.

(*) Autor:

IDER-UFRO (2009)

D.7 Capacidad de endeudamiento financiero municipal y regional (*)

Situación Actual:

- Oficialmente los municipios y los gobiernos regionales no pueden apalancar recursos externos ni contraer deudas financieras, lo cual reduce considerablemente su rango de acción en materia de gasto e inversión.
- En la práctica, los municipios se endeudan tanto por la vía de postergar las cuentas por pagar (salarios, proveedores, otros), como a través de operaciones de leasing, las cuales son en la practica una forma de deuda.

Propuesta:

- En forma selectiva, según su tamaño, capacidad de gestión y sujeto a un proceso transparente de la evaluación de riesgo, autorizar a los municipios y gobiernos regionales para poder endeudarse mediante diversos instrumentos financieros (emisión de bonos, créditos, factoring, otros), principalmente para financiar inversiones.
- La respectiva ley regulará las condiciones para autorizar el endeudamiento y determinar las responsabilidades de las respectivas autoridades, precisando que el gobierno central no actuará como aval y/o prestamista de última instancia de la deuda local.

Instrumento: Ley

Impactos esperados:

- Fortalece la capacidad de inversión de los municipios, mejorando su autonomía en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos para impulsar sus iniciativas de desarrollo.
- Reduce la dependencia e incertidumbres de las transferencias del gobierno central.
- Posibilita a los municipios atraer recursos externos adicionales por la vía del apalancamiento.

(*) Autor:

- Leonardo Letelier, Universidad de Chile

Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009)

D.8 Equidad territorial para los megaproyectos de inversión (*)

Situación Actual:

- Durante décadas el país está gastando recursos de todos los chilenos en megaproyectos de inversión en la capital en desmedro del desarrollo de las regiones restantes especialmente las más rezagadas y aisladas (ejemplos: 70% de los megaproyectos del Bicentenario, Metro, Transantiago).

Propuesta:

- Establecer, como política de Estado, un mecanismo que garantice, en forma permanente, una *compensación de equidad territorial* de los megaproyectos de inversión pública que se realizan en la capital, equivalente, a lo menos, al tamaño poblacional del conjunto de las regiones.
- Dichos recursos serán invertidos autónomamente en cada región en iniciativas de desarrollo territorial.

Impactos esperados:

- Facilita la generación de inversiones públicas de gran magnitud y alcance.
- Reduce las brechas de infraestructura, competitividad y calidad de vida de los territorios más rezagados (conectividad vial de Aysén y de otras zonas aisladas; necesidad de red ferroviaria; factibilidad en mediano a largo plazo de tren ultrarrápido “TransRegiones” de Puerto Montt a zona norte, con subsidios equivalentes a servicios de RM (transporte público “TranSantiago”, Metro, etc.).

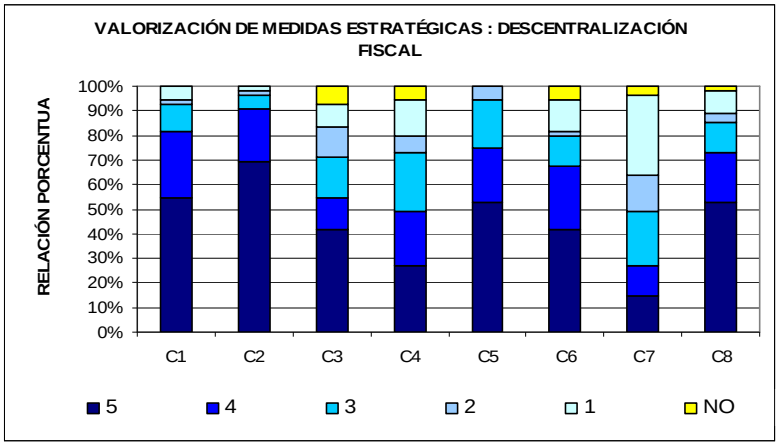
(*) Autor:

- CONAREDE (2005).

Actualización y sistematización IDER-UFRO (2009)

E. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES.

Los participantes en talleres y entrevistados de las regiones que han colaborado en este estudio, realizaron los siguientes comentarios, observaciones y valorización de las medidas sobre descentralización fiscal:

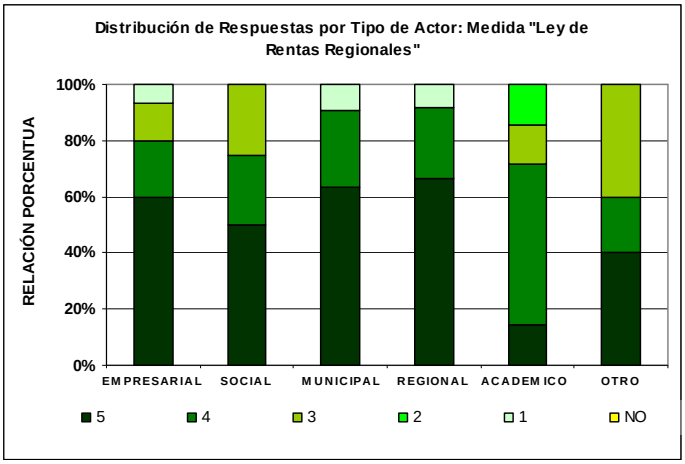


C 1: Ley de Rentas Regionales
C 2: Presupuesto Regionalizado
C 3: Fondo de Convergencia Territorial
C 4: Re-apropiación municipal del impuesto territorial, autonomía y control de gasto
C 5: Reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial
C 6: Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas
C 7: Capacidad de endeudamientofinanciero municipal y regional
C 8: Equidad territorial para los Megaproyectos de inversión

Como se puede ver en el gráfico, la medida con mayor aprobación en el ámbito de la descentralización fiscal, es la medida ***C2: "Presupuesto Regionalizado"***, la cual cuenta con un alto grado de consenso por parte de los informantes claves sobre la relevancia y conveniencia de la implementación de esta medida, destacándose que las regiones deben tener derecho a participar en las decisiones presupuestarias, tanto territoriales como sectoriales.

Por otro lado, la medida con menor aprobación y con un alto porcentaje de observaciones y críticas, es la medida ***C7: "Capacidad de endeudamiento financiero municipal y regional"***. Esta medida tiene un alto porcentaje de reprobación debido al alto riesgo de sobreendeudamiento y pérdida de patrimonio de los municipios principalmente.

3.3.1 Ley de rentas regionales. Esta medida tiene una alta aprobación, alcanzando el 82% de las respuestas con valoración 4 y 5. Al analizar las respuestas por tipo de informante y sector al que pertenece, se observa que la mayor aprobación de esta medida se obtiene por las respuestas de los sectores regional y municipal, mientras que los sectores académico y otro, son quienes le dan menos valoración y concentran la mayor cantidad de observaciones.

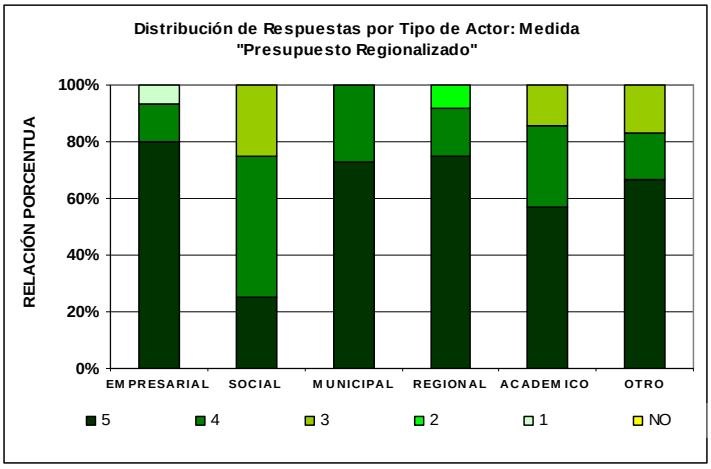


A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios que realizaron los participantes:

- **Subsidios e incentivos.** Se expresa que la medida debe focalizarse principalmente en subsidios e incentivos resguardando la normativa internacional, ya que en el caso de las exportaciones tasas impositivas muy bajas o inexistentes pueden interpretarse como dumping fiscal.
- **Autonomía de rentas regionales.** Un exceso de autonomía en este punto eventualmente podría desarticular el desarrollo integral del país.
- **Distribución nacional.** Crear un sistema de impuestos y tributos regionales manejado desde las regiones es complejo porque puede romper la distribución de recursos a nivel nacional y, por lo tanto, atentar contra las políticas de país, que responden a un estado unitario.

3.3.2 Presupuesto regionalizado.

Esta es la medida que obtuvo la mayor aprobación por parte de los participantes en los talleres regionales y entrevistados.



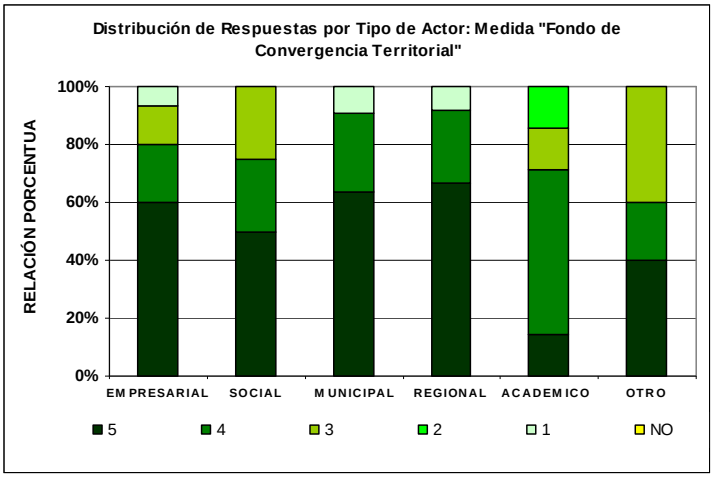
El 90% de las respuestas obtuvieron una valoración de 4 y 5 (máxima valoración), donde el sector municipal es el que tiene el mayor porcentaje de aprobación alcanzando un 100% de respuestas con puntaje 4 y 5.

Los principales comentarios y observaciones para esta medida son:

- **Comisiones regionales.** Se comenta que actualmente sólo se tiene participación en los presupuestos regionales por medio de comisiones de los GOREs, Seremias y Servicios Públicos. Sin embargo, estas participaciones tienen un bajo nivel de incidencia en el presupuesto de las regiones, puesto que finalmente el presupuesto es resuelto por el Ministerio de Hacienda.

- **Competencia regional.** Se expresa preocupación en la aplicación de esta medida por sus posibles efectos sobre la competencia o lucha por mayor asignación de recursos que se puede desatar entre las regiones.
- **Fondo Común Regional.** Se manifiesta la necesidad de implementar fondos comunes regionales como parte de políticas redistributivas.

3.3.3 Fondo de convergencia territorial. Esta medida tiene una aprobación media, alcanzando un 55% de las respuestas con valoración de 4 y 5 (máxima valoración), y un 37% de las respuestas con valoraciones bajas, con diversas observaciones que se contraponen a la propuesta original de esta medida.



Como se puede ver en el gráfico la mayor aprobación de esta medida se obtuvo por las respuestas de los sectores regional y municipal, y las valoraciones más bajas por los sectores académico y otro.

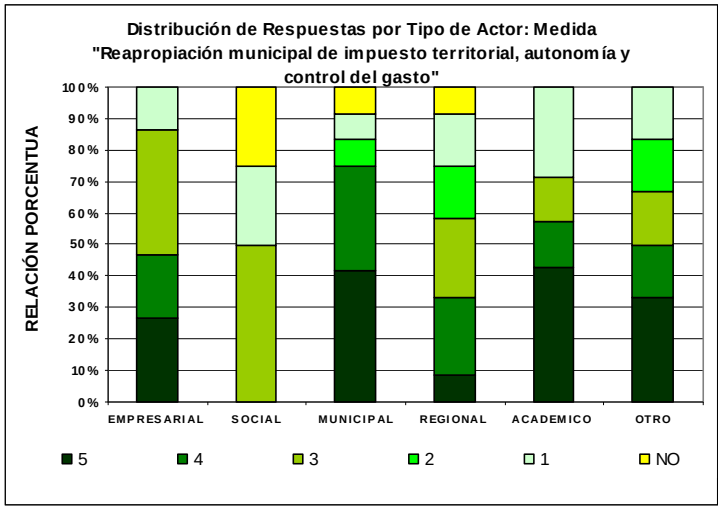
Los principales comentarios y observaciones sobre esta medida son:

- **Política de poblamiento y territorialidad**. Se propone que este fondo venga acompañado de una política nacional de poblamiento y territorialidad para evitar cinturones marginales de pobreza en sectores perimetralmente semiurbanos.
- **Fondos especiales**. Se propone además la creación de fondos especiales tales como el fondo de contingencia territorial ante catástrofes y eventos desastrosos; y el fondo para la investigación dirigida al desarrollo.
- **Proyectos no competitivos.** Las regiones deberían tener proyectos no competitivos de larga duración (al menos 5 años).
- **Eficiencia en el gasto**. No existe una valoración positiva para las regiones que tienen cifras azules y ejecutan sus presupuestos eficientemente. No se les

entregan más recursos por lo que no tienen incentivos para mejorar la eficiencia en el gasto.

3.3.4 Reapropiación municipal del impuesto territorial, autonomía y control del gasto.

Esta medida tiene una aprobación media, alcanzando sólo el 50% de las respuestas con valoración 4 y 5 (máxima puntuación). El sector donde se concentran la mayor cantidad de respuestas con valoraciones de aprobación es el municipal, y el sector con mayor grado de desaprobación de esta medida es el social.



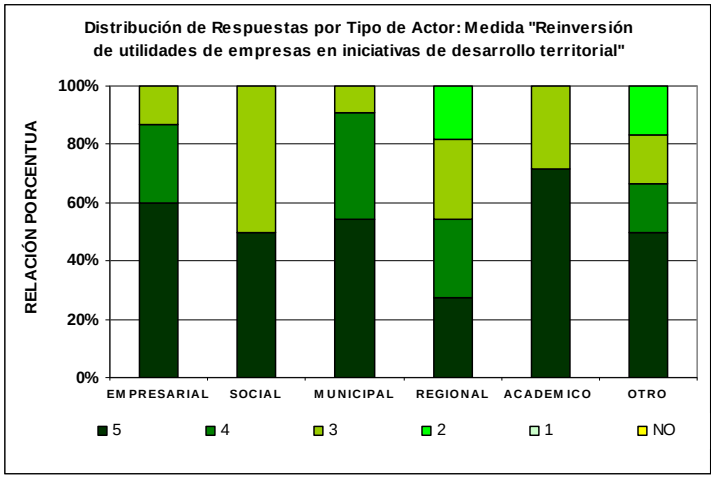
A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios para esta medida estratégica:

- **Iniciativa implementada previamente.** Se comenta que esta iniciativa ya se implementó, habilitando a los municipios a fijar sus tasas dentro de una banda establecida por la administración central. Sin embargo, inmediatamente todos los municipios fijaron las tasas en el valor mínimo debido a que políticamente no era conveniente para ningún alcalde fijar tasas más altas que las de otros municipios próximos. Además, se manifiesta que los impuestos territoriales están perdiendo el sentido para el que fueron creados y el mecanismo de cálculo está distorsionado y poco claro.
- **Diferenciación urbano y rural**. Se propone que se haga una diferenciación de tasas entre municipios urbanos y rurales.
- **Sistema de recaudación de impuestos**. Se plantea invertir el actual sistema de recaudación de impuestos, dejándolo en manos de los municipios. En la actualidad éstos tienen periodos precisos en que reciben dinero, tornándose en un sistema desfavorable, ya que los obliga a planificar en función de los periodos en que no recibirán este tipo de ingresos. Por el contrario, si los

municipios recaudaran el dinero y se lo transfirieran al estado, les permitiría planificar con mayor tiempo y oportunidad.

3.3.5 Reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial.

Esta medida tiene una aprobación alta con el 75% de las respuestas con valoración 4 y 5 (máxima puntuación), donde las respuestas con valoración más alta se encontraron en los sectores empresarial y municipal. Por otro lado, las respuestas de menor valoración fueron las realizadas por los informantes del sector regional.

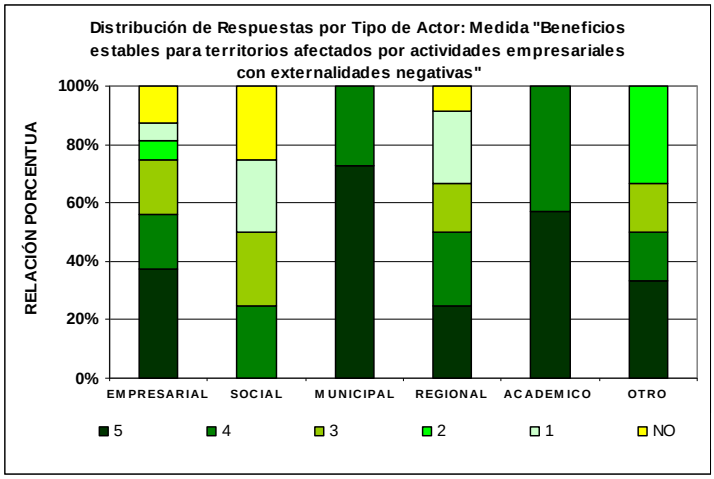


A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios para esta medida estratégica:

- **Incentivos para la inversión**. Se plantea que esta medida debe ir acompañada de una batería de incentivos para la inversión más que una exención, ya que esto último no tiene mayores impactos relevantes.
- **Calidad de vida.** Es necesario garantizar buenas condiciones de calidad de vida para los empleados de las empresas para que estas estén dispuestas a instalarse en regiones.

3.3.6 Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas.

Esta medida cuenta con una aprobación del 68%, y un 15% de respuestas de rechazo. Como se puede ver en el gráfico las

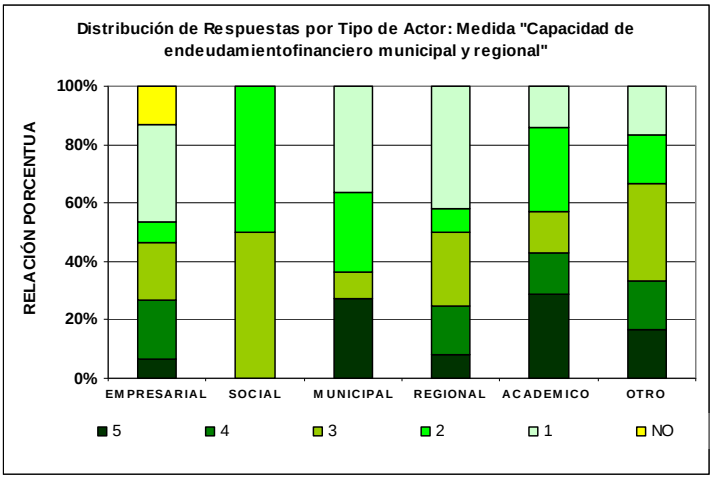


respuestas con mayor valoración son del sector municipal, con el 100% de respuestas de aprobación y, en contraposición, los sectores social y regional con las valoraciones más bajas.

A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios realizados por los informantes claves en los distintos talleres regionales y entrevistas:

- **No permitir la existencia de externalidades negativas.** Se considera que las externalidades negativas no deberían existir. Para esto es necesario establecer un marco legal con medidas de mitigación y compensación que encarezcan significativamente la instalación de estas empresas en los territorios.
- **Crear institucionalidad.** Se propone complementar la medida con la creación de órganos y una institucionalidad capaz de planificar tanto las inversiones como estos beneficios estables.
- **Externalidades públicas y privadas**. Se propone que debe existir un trato especial de mitigaciones y fondos para generar beneficios estables a territorios afectados con externalidades negativas, no sólo de inversiones privadas, sino también de iniciativas públicas y sociales, como es el caso de rellenos sanitarios, instalación de cárceles, entre otros.

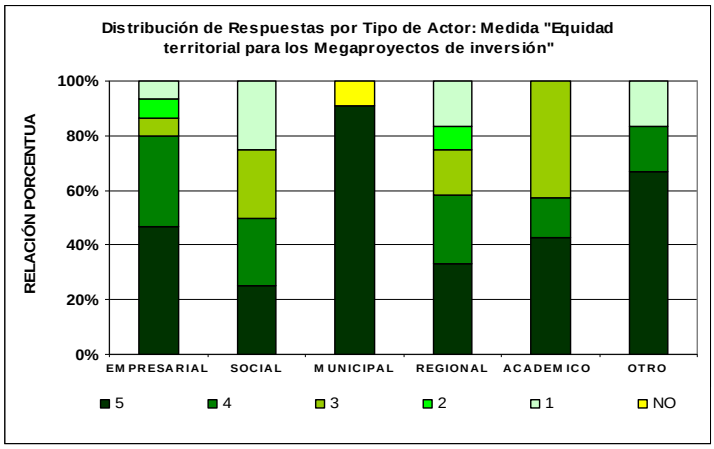
3.3.7 Capacidad de endeudamiento financiero municipal y regional. Esta medida tiene una aprobación muy baja con sólo el 38% de las respuestas con valoración de 4 y 5 (máxima puntuación), siendo el 45% de las respuestas con valoración 1 y 2, donde los sectores regional, municipal y empresarial concentran el mayor porcentaje de respuestas con valoración 1 (mínima valoración).



A continuación se presentan los principales comentarios y observaciones a esta medida estratégica:

- **Endeudamiento irresponsable.** Se considera que esta medida tendría efectos negativos debido al riesgo de que las autoridades endeuden irresponsablemente a municipios y GORES, dejando el problema a las siguientes generaciones y autoridades. Se propone diferenciar los niveles municipal y regional para esta medida.
- **Período de endeudamiento.** Se debe determinar el período de endeudamiento y que no supere el período de mandato municipal o regional.
- **Endeudamiento actual.** Se comenta que actualmente los municipios se pueden endeudar con el permiso y control del Ministerio de Hacienda.

3.3.8 Equidad territorial para los megaproyectos de inversión. Esta medida tiene una alta aprobación con el 73% de las respuestas con valoración 4 y 5 (máxima puntuación), obteniéndose el mayor porcentaje de respuestas con alta valoración en el grupo municipal, y la más baja en el grupo social, donde se observa el 25% de las respuestas con valoración 1 (mínima valoración).



A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios:

- **Proyectos integrales.** Además se propone que en vez de megaproyectos de inversión se realicen proyectos integrales de desarrollo conjunto al interior de las macroregiones.
- **Inequidad por distribución de población.** Se expresa además que de ser el tamaño poblacional el criterio de distribución se continuaría con la inequidad.
- **Mayor potencialidad de inversiones en Santiago.** Se plantea que es un hecho indiscutible que resulta difícil converger entre la potencialidad de la

región y sus intereses de desarrollo versus los intereses y propósitos de la capital y/o centros de poder.

3.3.9 Propuestas de nuevas medidas estratégicas en descentralización fiscal.

Como resultado de las actividades de taller y entrevistas se plantean las siguientes nuevas propuestas de medidas estratégicas en descentralización fiscal:

- **Propuesta 1: Fondo de contingencia territorial**. Creación de un fondo sólo para ser usado en catástrofes como terremotos, inundaciones, erupciones, temporales, etc. Normando su uso y los montos.
- **Propuesta 2: Parlamentarios elegibles para proyectos FNDR.** Permitir que los parlamentarios presenten proyectos e iniciativas financiables con fondos del FNDR.
- **Propuesta 3: Permitir donaciones al FNDR.** Permitir que las donaciones de privados al FNDR para la ejecución de programas y proyectos sean objeto de beneficio tributario de la Ley de Donaciones (ej. empresas que apadrinen escuelas o colegios)
- **Propuesta 4: Flexibilización de periodos de ejecución de proyectos y programas regionales.** Actualmente se exige la ejecución de fondos en periodos de tiempo rígidos a los proyectos y programas que ejecutan los GOREs, lo que impide que estos sean capitalizados, generando un incentivo perverso que va en contra del uso óptimo de los recursos regionales.
- **Propuesta 5: Facultad de endeudamiento regional con BID o Banco Mundial**. El BID posee en sus líneas de crédito el financiamiento a las regiones con el único requisito de aval del Gobierno de Chile. Si el Transantiago obtuvo un préstamo del BID con el aval del Estado, siendo un proyecto regional, las regiones perfectamente podrían acceder a este financiamiento. Esta medida permitiría avanzar rápidamente en la generación de infraestructura productiva que hoy se consigue lentamente en la política de inversión actual.
- **Propuesta 6: Establecer dirección de servicios públicos y empresas del Estado en regiones.** Actualmente todas las direcciones de servicio público y empresas del Estado se encuentran en Santiago aun cuando trabajan con

problemas o recursos ubicados en regiones. Se propone que se establezcan las direcciones en la región donde trabajan principalmente (ej: Codelco en Antofagasta, Enap en Punta Arenas o Conaf en la Región de Bio-Bio)

- **Propuesta 7: Control de la ejecución presupuestaria mensual a instituciones públicas ligadas al fomento productivo**. Las ARDP regionales llevan la ejecución presupuestaria de cada institución sobre la base de lo declarado por éstas al inicio del año. Además, se controla que los fondos se orienten a los sectores priorizados por la región.

1.3.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

De la información presentada podemos presentar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Asignación transparente de recursos con participación regional.

En relación al sistema de transferencias es necesario avanzar en la asignación automática con una fórmula transparente para todos, evitando las negociaciones políticas (Henríquez & Fierro, 2009; Burki, Perry & Dillinger, 1999). En concreto, para las regiones chilenas supone comprometer los recursos de inversión de decisión regional mediante un cambio en la normativa vigente que defina la magnitud de la distribución primaria del presupuesto de inversión en el marco de una ley específica, y no a través de una ley de presupuestos (Letelier, 2009). Con este objetivo se ha consultado a los informantes calificados sobre la conveniencia de adoptar un presupuesto regionalizado. Esta medida ha encontrado un alto respaldo entre los participantes a los talleres regionales y los entrevistados, en particular entre los representantes de los grupos municipal, regional y empresarial. De hecho, esta medida es la que cuenta con el mayor nivel de aprobación de todas las que se han presentado, por lo que parece necesario profundizar en el desarrollo de esta propuesta.

2. Mayor equidad territorial en la asignación de inversiones públicas nacionales.

La baja inversión de megaproyectos en regiones y la alta concentración en Santiago que se ha venido produciendo en las últimas décadas denota la inequidad de inversión a nivel nacional. Para solucionar esta situación se propone adoptar una mayor equidad territorial para los megaproyectos de inversión, medida que encuentra un alto grado de aceptación por parte de los informantes claves consultados en este estudio. Sin embargo, es preciso señalar que esta medida habrá de implementarse con mecanismos de evaluación de la eficiencia en la utilización de los recursos (OCDE, 2008; Horst, 2009).

En la misma dinámica se encuentra la escasa equidad en la distribución de recursos públicos, para lo que se propone la creación de un fondo de convergencia territorial que permita la cohesión económica y social de las regiones chilenas, de manera similar a como funciona el Fondo de Cohesión en la Unión Europea. Sin embargo, esta medida ha encontrado un grado de aprobación medio entre los informantes claves consultados en este trabajo.

3. Mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en las decisiones de gasto e ingreso público.

En el ámbito municipal se propone la concesión de facultades normativas en la fijación de tasas y/o bases imponibles en forma autónoma y en función de las necesidades específicas de cada municipio (Letelier, 2009). Para ese propósito se ha consultado con los informantes claves distintas medidas estratégicas tales como la reapropiación municipal del impuesto territorial, la reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial y la necesidad de obtener beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas. Estas medidas cuentan con un alto porcentaje de aprobación, a excepción de la reapropiación municipal del impuesto territorial que se sitúa en un 50% de aceptación. Conviene señalar que para mejorar el financiamiento de los municipios es necesario acometer una modernización de los sistemas de recaudación tributaria, en particular en materia de actualización de catastros de bienes inmobiliarios (Henríquez & Fierro, 2009; CGLU, 2008).

De forma análoga, las regiones no disponen de una capacidad significativa para recaudar recursos propios destinables a objetivos estratégicos de desarrollo regional sino que son excesivamente dependientes de las transferencias del FNDR. En consecuencia, se propone la formulación de una ley de rentas regionales que permita a los Gobiernos Regionales contar con una mayor capacidad financiera de manera autónoma para el desarrollo de sus regiones. Esta medida consultada a través de talleres en regiones y entrevistas cuenta con un alto porcentaje de aceptación entre los participantes. Adicionalmente, se debe avanzar hacia una mayor autonomía en el destino de los fondos de inversión regional (Letelier, 2009).

Como es sabido, los municipios en Chile, al menos oficialmente, no pueden tomar deudas, lo cual reduce considerablemente su rango de acción en materia de gasto. En la actualidad, en la práctica, los municipios sí se endeudan, tanto por la vía de postergar el pago de las cuentas pendientes, como a través de operaciones de leasing, las cuales son una forma de deuda. En este trabajo se propone que en forma selectiva, los municipios debiesen poder endeudarse mediante la emisión de bonos sujetos a un proceso transparente de la evaluación de riesgo envuelta (Letelier, 2009). Ello es propio de países desarrollados, y consideramos que Chile debe evaluar el avance en esta dirección. Sin embargo, los resultados de los talleres regionales y las entrevistas realizadas a

informantes claves de los grupos municipal, regional, social, académico y otros confirman el temor que existe todavía a comportamientos irresponsables que conduzcan a un sobreendeudamiento insostenible, en línea con las experiencias sufridas por Brasil, Colombia y Argentina en épocas recientes.

4. Sincronización en las reformas.

Las distintas experiencias recogidas en el informe confirman la necesidad de que la descentralización del gasto y del ingreso vengan acompañadas de reducción de gastos e ingresos (impuestos) en el nivel central (Burki, Perry & Dillinger, 1999). Para este propósito es necesaria la sincronización de la descentralización de funciones con la descentralización de los ingresos.

5. Tratamiento diferenciado considerando realidades diversas.

Finalmente, una propuesta global que recoge la experiencia española posterior a la constitución de 1978, y reproduce de cerca la situación de varios países desarrollados, es la factibilidad de distinguir entre regiones y municipios con más autonomía versus otras con menos autonomía. La situación chilena exhibe en la actualidad una tímida tendencia en dicha dirección en la esfera de los proyectos de inversión ejecutados con recursos de asignación regional. Sin embargo, el grueso de la normativa, y el propio texto constitucional, no admite distingos en este aspecto, desaprovechándose un significativo potencial de innovación y desarrollo a partir de las regiones con potencial de gestión y autonomía. Esta propuesta supone desvirtuar un mito, cuál es la presunción de que todas las regiones son iguales (Letelier, 2009).

De la misma manera, no todos los municipios son iguales en lo que a capacidad de gestión se refiere, hecho que amerita distinguir entre tipos de municipios en función de la autonomía fiscal que poseen. En particular, los evidentes problemas de coordinación de las inversiones públicas en municipios urbanos de gran tamaño, podrían atenderse más eficientemente por la vía de un “gobierno metropolitano” que internalizara las externalidades entre municipios pequeños (Letelier, 2009).

1.3.4 BIBLIOGRAFÍA

Aghón, G. (1993). "Descentralización fiscal. Marco conceptual". *Serie Política Fiscal*, Nº 44. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Banco Mundial. (2000). "Decentralization: rethinking gevernment". En Banco Mundial (Ed.), *Entering the 21st century. World development report 1999-2000.* Washington D.C.: Oxford University Press.

Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations o federal constitution.* Cambridge: Cambridge University Press.

Breton, A. (1998). *Competitive governments. An economic theory of politics and public finance.* Cambridge: Cambridge University Press.

Breuss, F. & Eller, M. (2004). "Fiscal decentralization and economic growth: Is there really a link?" *Journal for institutional comparisons*, Vol. 2 (1): pp. 3-9.

Burki, S. J.; Perry, G. E. & Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial.* Barcelona: MIS Productions.

Finot, I. (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". *Serie Gestión Pública,* Nº 12. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

García-Durán Huet, P (2002). "La economía de la UE (II). Principales políticas comunes. Política regional y de cohesión económica". En: Martínez Chacón, E & García Alonso, J. Mª. (eds) (2002), *Economía mundial.* Barcelona: Ariel.

Henríquez, O. & Fierro, J. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina.* Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior.

Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and royalty.* Cambridge: Harvard University Press.

Horst, B. (2009). "Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera.

Larraín, H. (2008). “De la actual re-centralización a la descentralización del país”. En Horst, B. & Irarrázaval, I. (2008) *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile.* Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Letelier, L. (2005a). “Alcances y desafíos de la descentralización fiscal en Chile”. Fundación Friedrich Ebert.

Letelier, L. (2005b). “Explaining fiscal decentralization”. *Public finance review.* Vol. 33 (2): pp. 155-183.

Letelier, L. (2007). “La teoría de la descentralización fiscal”. *Documentos de apoyo docente.* Nº 15. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Letelier, L. (2009). “Beneficios, costos y variabilidad de la descentralización fiscal en Chile”. En: von Baer, H. (ed) (2009), *Pensando Chile desde sus regiones.* Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera.

Molero, J. & Pujol, F. (2002) “El sector público en las economías de mercado”. En: Martínez Chacón, E & García Alonso, J. Mª. (eds) (2002). *Economía mundial*. Barcelona: Ariel.

Montecinos, E. (2005). “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista Eure*, Vol. 31 (93): pp. 77-88.

Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance.* Nueva York: McGraw-Hill.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism.* Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich

OCDE (2008). *National territorial review of Chile. Assessment and recommendations.* Paris: OCDE.

Olson, M. (1969). “The principal of “fiscal equivalence”: the division of responsabilities among different levels of government”. *American Economic Review*, 49: pp. 479-487.

Panizza, U. (1999). “On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence”. *Journal of public economics,* 74: pp. 97-139.

Pozo, J del. (2002). *Historia de América Latina y del Caribe 1825-2001*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Prud’homme, R. (1995). “On the dangers of decentralization”. *Policy Working Paper 1252*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Ritter, P. (2005). *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

Rodríguez-Pose, A. & Gill, N. (2003). "Is there a global link between regional disparities and devolution? *Research papers in environmental and spatial analysis.* 79: Londres: London School of Economics and Political Science.

Stigler, G. (1957). "Teneable range of functions of local governments". *Federal expenditure policy for economic growth and stability.* Washington D.C.: Joint economic committee.

Tobar, M. (2009). "Avanzar en la descentralización regional: un desafío del Bicentenario" Manuscrito no publicado. Valparaíso: Centro de Estudios Regionales.

Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of political economy.* 64: pp. 416-424.

Valenzuela, E. (2008). "Municipios al Bicentenario: flexibilidad, apropiación tributaria y poder activo". En Horst, B. & Irarrázaval, I. (2008) *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile.* Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Valenzuela, J. (1997). "Descentralización fiscal: ingresos municipales y regionales en Chile". *Serie Política Fiscal*, Nº 101. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Mauricio García

2.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Mauricio García

2.1.1 MARCO TEÓRICO

En este documento se presenta un marco conceptual y teórico sobre participación ciudadana con el propósito de explicitar nuestra concepción del término y a partir de ello favorecer una mejor compresión de los contenidos que se expondrán sobre experiencias internacionales relevantes que, a su vez, constituirán insumos para la elaboración de propuestas para avanzar en la materia en Chile.

Para ello, en primer lugar, se enuncia un concepto de participación ciudadana. En segundo lugar, se enuncian dos fuentes que sustentan la participación ciudadana que son los derechos ciudadanos y la modernización del Estado. Luego se presentan efectos positivos de la participación ciudadana y por último, se da a conocer los mecanismos a través de los cuales es promovida.

A. EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El concepto de participación ciudadana es uno de los conceptos más tratados y connotados en ciencias sociales y políticas públicas. Por esta razón, al igual que otros conceptos como desarrollo, es concebido y conceptualizado muy diversas maneras, por lo que, en términos analíticos, pierde valor explicativo y al hacer referencia a muchas dimensiones, finalmente, no permite referirse a ningún aspecto en concreto, a no ser que se toma una opción conceptual y se enuncie una propuesta conceptual que constituya un punto de partida. En consecuencia, a continuación precisaremos que entendemos por participación ciudadana. Para ello realizaremos una aproximación en cuatro pasos.

Primero, podemos señalar, siguiendo a Merino (2001) que la participación ciudadana se refiere a un tipo de participación y en torno a la participación diremos que hace referencia a la idea de tomar parte en algo, no en el sentido de tomar una parte de algo, que se referiría sacar una parte de algo y no compartirlo, lo que sería el antónimo de la participación. Participar como tomar parte de algo se refiere a nociones como compartir, coayudar, comulgar, en definitiva, ser parte de algo, ser partícipe de una iniciativa, actividad, emprendimiento, etc.

Segundo, podemos señalar que la participación, entendida según lo señalado ha sido concebida en la literatura de diversas formas entre las que destacamos, tomando como referencia a Bolos (2005), la participación social, referida las prácticas sociales que

realizan personas organizadas en torno a intereses comunes y problemas particulares y la participación política, relacionada a la participación en organizaciones políticas, a la participación en actividades de interés público propias de la democracia representativa como las elecciones, plebiscitos y referéndums y además a la participación orientada a incidir en el curso de las políticas públicas estableciendo una relación con el Estado a partir de los espacios y canales abiertos por el Estado en el marco de esas políticas públicas.

Tercero, en el último sentido de la participación política que aquí entenderemos la participación ciudadana. Claro está que esta participación no debe concebirse desde la idea tradicional de participar en la política, si no participar en lo político, es decir en lo público entendido como la participación en asuntos de interés público o en lo público definido en torno a la relación entre Estado y ciudadanos en el contexto, como se señaló, de la implementación de las políticas públicas.

Cuarto, en este concepto de participación es necesario su adjetivo de *ciudadana.* Y ciudadanía se refiere al ejercicio de derechos constitutivos de los individuos por el hecho de pertenecer a una comunidad política que normativamente los concibe como sus integrantes que en tanto sujetos de derechos ciudadanos entre los que se encuentran el de participar en los asuntos públicos y además, que los gobernantes como sus representantes generen los espacios institucionales y procedimentales necesarios para que ello sea posible.

A partir de las cuatro consideraciones previas, finalmente, definiremos la participación ciudadana como aquella acción que realiza la ciudadanía a través de organizaciones o acciones colectivas, que son sustentadas en derechos ciudadanos, y que se orientan a la consecución de intereses privados y a la generación de bienes públicos que, dado que constituyen asuntos públicos, el Estado genera espacios institucionales y procedimentales en el marco de los proceso de desarrollo de políticas públicas, para que este participación ciudadana sea efectiva y constituya un ejercicio democrático[1]

[1] Para un análisis del concepto de participación ciudadana que incorpora la relación entre ciudadanos y Estado en el marco normativo de los derechos ciudadanos y en el contexto de la democracia representativa, ver Baño (1998).

B. LAS FUENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Luego de presentar el concepto de participación ciudadana en este aparato revisamos las fuentes que sustentan la participación ciudadana y que permiten responder a la interrogantes de por qué la participación ciudadana. Identificamos dos fuentes que se analizan en seguida.

B.1. Los derechos ciudadanos

La relación entre ciudadanía y participación está articulada en torno a un tercer elemento que es la de democracia. Es así como desde la filosofía política las perspectivas liberales (Rawls, 1996) comunitaristas (Kymlicka, 1995) y republicanas (Pettit, 1999) coinciden en que la participación ciudadana sólo es posible en un marco político de democracia. Sólo desde un espacio democrático, el Estado puede actualizar idearios normativos de ciudadanía y en esta dimensión promover la participación ciudadana.

En la obra de Marshall (1998), que es un aporte seminal en torno a la teoría y práctica de los derechos ciudadanos, se identifican tres bases constitutivas de la ciudadanía: los derechos políticos, civiles y sociales[2]. Para la promoción de estos tres tipos de derechos es condición fundamental la creación de espacios de participación de parte del Estado, pero además es muy interesante indicar que para Marshall, junto con los derechos son consustanciales unos deberes ciudadanos. Es decir, es deber de los ciudadanos sujetos derechos el interesarse, participar en incidir en asuntos públicos y en la generación de bienes públicos, lo que incluye el exigir el respeto por los derechos ciudadanos.

B.2. La modernización del Estado

Los gobiernos nacionales, regionales y locales han impulsado la participación en la gestión pública como uno de los ejes de la modernización del Estado, que se entenderá como el proceso de transformación del Estado que se organiza para la gestión en torno a

[2] "El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia (...) Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales" (Marshall, 1998, p, 22-23)

criterios de diferenciación, especialización, control y planificación del cambio social, racionalización en la toma de decisiones, orden, productividad y eficiencia (el mejor uso de los recursos limitados) (Ramírez, 2002).

La modernización así entendida puede considerarse una estrategia del Estado para adaptarse ante las nuevas dinámicas de movilización social y además para promover los procesos de consolidación democrática. Específicamente a través de la modernización los Estados buscan redefinir sus capacidades de coordinación social y además, de relegitimación ante nuevos desafíos de gobernabilidad que requieren el tránsito de un estilo de dirección basado en la jerarquía hacia un estilo de conducción fundado en las redes. Esto quiere decir que ante una nueva gobernabilidad concebida como gobernanza, es condición fundamental la modernización del Estado y uno de los canales para que esta sea efectiva es la participación ciudadana en cuanto viabiliza ejes de la modernización como la descentralización (Correa, 2001; Raczynski y Serrano, 2001), la transparencia, la eficiencia y la apertura (Fleury, (2002).

C. EFECTOS POSITIVOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Ya revisadas dos fuentes que sustentan la participación ciudadana, ahora identificamos efectos positivos que esta tiene.

C.1. Eficacia de las políticas públicas y de la gestión pública.

Uno de los beneficios de la participación es que favorece la efectividad de las políticas públicas debido principalmente a dos factores: la proximidad y el control social.

a) Proximidad: en la implementación de las políticas públicas con enfoques sectoriales, intersectoriales (Castillo, 2002; Comité de Ministros Social-Secretaría Ejecutiva, 1999) y territoriales (Rojas, 2002) al incorporar la participación de los destinatarios o grupos de interés final, se logra un conocimiento más preciso de los intereses, demandas, requerimientos, servicios y soluciones que debe contemplar estas políticas públicas, lo que finalmente las hace más eficaces. La proximidad también se hace efectiva como un nuevo estilo de gestión de los gobiernos subnacionales, llamados *gobiernos relaciones* o *gobiernos de proximidad*, que buscan una coordinación más estrecha y horizontal con los ciudadanos (Subirats, (2006).

b) Control social: al aumentar la participación de los ciudadanos en las políticas públicas estos tienen más acceso a información y además, más incidencia directa en las decisiones. Por esta vía se genera como efecto esperado o como efecto indirecto (subproducto) un control del desempeño de los políticos y los funcionarios públicos, quienes al estar más expuestos, tendrán incentivos para lograr los mejores resultados para las políticas públicas.

C.2. Empoderamiento ciudadano.

Otro efecto positivo de la participación es que favorece el empoderamiento ciudadano. El empoderamiento se refiere a permitir, autorizar, capacitar o dar poder, en definitiva, potenciar a los ciudadanos, lo que será posible si en el diseño de las políticas públicas se promueve el nivel más exigente de la participación, que es nivel empoderador[3]. En este nivel de la participación los ciudadanos se apropian de las iniciativas, supone control social sobre ellas y rol protagónico en las políticas públicas. El objetivo es convocar a actores claves para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico y que se realiza en función de un proceso de gestión amplio. Los actores adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos.

[3] Los niveles de la participación son el informativo, el consultivo, el gestionario y el empoderador. Brevemente hacemos referencia a los tres primeros niveles y el cuarto ya se ha se comentado. En el primero, se informa sobre la iniciativa pública En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación directa sobre lo informado. En el segundo, además de informar se pregunta sobre algunas cuestiones relevantes de la iniciativa pública. El objetivo es invitar a personas y grupos a participar de manera activa a través de sus opiniones y sugerencias. Para desarrollar este nivel es necesario generar canales a través de los cuales se recibe la opinión y posturas respecto de un tema Informar sobre la iniciativa pública En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación directa sobre lo informado. En el tercero, Involucra en la decisión a los co-gestores para dar respuesta a situaciones determinadas. El objetivo es convocar a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de un tema específico. Los actores son considerados como ejecutores y/o gestionadores de programas y/o proyectos sociales para dar respuesta a problemas locales. En esta forma, los actores participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y por lo tanto inciden en la decisión adoptada.

C.3. Capital social

Los espacios de participación constituyen una oportunidad y también un desafío para los ciudadanos en cuanto el concretar la consecución de bienes privados y públicos requiere esfuerzos en términos de organización y acción colectiva. Si las movilizaciones, las negociaciones y la cooperación son exitosas se debe en parte a aspectos de las relaciones sociales, específicamente a recursos que circulan en las relaciones sociales y que la literatura especializada ha denominado como capital social (Herreros, 2002; Levi, 2001) Para que las acciones cooperativas sean posibles y efectivas es necesario que existan confianza y reciprocidad y si estas acciones son exitosas estos recursos de capital social se ven fortalecidos, es decir, los ciudadanos confían y son más recíprocos entre ellos y además con los funcionarios y autoridades públicas con las cuales han interactuado en las interfaces generadas desde la participación en las políticas públicas. En definitiva, la participación ciudadana que genera frutos produce círculos virtuosos de capital social (Delamaza, 2005).

D. MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Finalmente identificamos mecanismos institucionales provistos desde la política pública para promover la participación ciudadana.

D.1. Presupuestos participativos.

Es un espacio de co-decisión entre los ciudadanos y un gobierno local respecto a la priorización de recursos destinados a proyectos a partir de partidas presupuestarias disponibles. Además es un espacio de participación en torno a la administración, monitoreo y evaluación de los proyectos e iniciativas priorizadas.

D.2. Participación en el ciclo de políticas públicas

Participación de los ciudadanos en el diagnóstico, programación, implementación y evaluaciones de programas y proyectos respecto de los cuales son destinatarios.

D.3. Iniciativa popular de ley

Mecanismo legal que faculta a los ciudadanos para presentar proyecto de ley

D.4. Consejos Consultivos Municipales

Conformadas por órganos representativos de una jurisdicción que han sido convocados públicamente por un gobierno local con el fin de participar en la administración de programas y proyectos que se desarrollan en esa jurisdicción.

D.5. Planificaciones participativas

Participación formal y vinculante de los ciudadanos en procesos de planificación regional y local como las estrategias regionales de desarrollo, los planes de desarrollo comunal y los planes reguladores comunales.

D.6. Jurados ciudadanos

Espacios de deliberación ciudadana sobre una política pública o sobre temas de su interés y en torno a diferentes propuestas que son defendidas por los ciudadanos respecto de las cuales finalmente el jurado toman decisiones.

D.7. Cabildos comunales

Instancias de participación ciudadana sobre temas de interés comunal.

D.8. Consejos de desarrollo local

Se trata de órganos compuestos por integrantes de la comunidad que toman analizan problemáticas y asuntos de interés respecto de los cuales: realizan diagnósticos, identifican demandas, definen soluciones y líneas de trabajo, crean comisiones de trabajo y toman decisiones respecto a la administración de recursos y contratación de servicios relacionados a las temáticas y problemas tratados.

2.1.2 MARCO EMPÍRICO

A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA

A continuación se presentan antecedentes sobre la promoción de la participación ciudadana en otros países para lo cual se revisará la implementación de los mecanismos de participación ciudadana antes identificados y conceptualizados.

A.1. Presupuestos participativos.

Los prepuestos participativos son un instrumento de democracia participativa que se ha extendido por todo el mundo a partir de la experiencia seminal de Porto Alegre en Brasil. En el año 1996 el Partido dos Trabalhadores (PT) impulsó desde el gobierno local el desarrollo de asambleas públicas a partir de las cuales se decidió el uso de partidas presupuestarias (Goldsmith y Vainer, 2001). Tanta resonancia logró esta iniciativa, que para el año 2004 cien ciudades brasileñas desarrollaba procesos de este tipo (Delamaza, 2004) y posteriormente fueron implementados exitosamente (gracias a factores como la voluntad política, la disponibilidad de personal competente, stocks de capital social, recursos suficientes y descentralización política) en diversos países de América Latina como Venezuela, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Uruguay y Perú (Goldfrank, 2006) y también se han desarrollado experiencias de este tipo en México, Colombia y el Salvador, todas ellas, en el contexto de los procesos de democratización a nivel local.

Además, desde el año 1998 los presupuestos participativos han sido puestos en práctica en Europa y para el 2005 se contaban 12 experiencias en España, 2 Portugal, 1 el Bélgica, 12 en Francia, 20 en Italia y 15 en Alemania. Una característica común es que estos dispositivos de participación ciudadana han sido desarrollados en ciudades pequeñas y medianas en población, que no exceden los 1000.000 habitantes. Entre las divergencias en las experiencias tenemos: focalización en ciudades/focalización en territorios, participación consultiva/participación deliberativa, participación de individuos/participación de colectivos, objetivos administrativos orientados a mejorar la gestión pública (presente en Brasil y América Latina, también en Francia, Alemania, España e Italia)/objetivos sociales orientados a mejorar las relaciones sociales (contemplados en las experiencias de Brasil y América Latina, en Francia, Italia y España)/objetivos políticos orientados a la legitimación del sistema político en Europa

(Francia, Alemania, Bélgica, Inglaterra, Portugal) y a reducir el clientelismo, en el caso de América Latina (Sintomer, 2005).

Desde la experiencia internacional se puede advertir que los presupuestos participativos han sido impulsados más allá de la voluntad política, aunque esta es una condición necesaria fundamental. En efecto, los presupuestos participativos han sido institucionalizados a nivel local a partir de ordenanzas municipales. Además, los gobiernos nacionales han apoyado fuertemente las iniciativas de los gobiernos locales desde la gestión y también desde la legislación y al respecto destacamos la Ley de los Presupuestos Participativos de la República del Perú. En complemento, organizaciones internacionales han promovido los presupuestos participativos y aquí destacamos la Development Partnership for Eastern and Sourhern Africa (MDP-ESA) (Vásconez y Bossano, 2006).

A.2. Participación en el ciclo de políticas públicas

La participación ciudadana ha sido crecientemente incorporada en las políticas pública en el marco de la reforma del Estado, específicamente y como se señaló en el apartado sobre el marco teórico, en la lógica de la modernización del estado y de acuerdo a los lineamientos de la Nueva Gestión Pública. En este marco, la participación ciudadana ha sido uno de los ejes centrales de las políticas públicas junto a otros como la focalización, intersectorialidad, descentralización y enfoque territorial. En complemento a la reforma del Estado, la participación ha sido impulsada en Europa y el mundo anglosajón con el fin de religitimar a la política y a lo público frente a la ciudadanía y en América Latina, con el objeto de profundizar los procesos de redemocratización.

En este nuevo escenario, la ciudadanía ha sido a través de la apertura de espacios participativos, más protagonista en la formulación de las políticas públicas y específicamente en la gestión de los programas y proyectos que operacionalizan estas políticas. A partir de recomendación y asistencia técnica de organismos multilaterales como el Banco Mundial los gobiernos en América Latina han definido como un requisito en el ciclo de las políticas públicas el componente participativo. Uno de los aspectos neurálgicos para ello es la adopción y correcta implementación de metodologías participativas y al respecto hay buenas prácticas en toda la región que son impulsadas tanto por los gobiernos nacionales como locales. Entre estas buenas prácticas podemos

citar el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) en Guatemala, que gracias a la participación de los propios grupos de interés final fue eficaz en lograr su objetivo de recapitalizar física y socialmente a las áreas afectadas por el conflicto armado (Mezones, 2005).

En Europa, la participación ciudadana en la gestión pública está fuertemente vinculada al estilo de gestión de los gobiernos locales denominada *gobiernos de proximidad.* Los gobiernos locales han considerado la participación ciudadana en el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de programas y proyectos en áreas tan diversas como deportes, atención preescolar, atención de adultos mayores, cultura, educación de adultos, infraestructura comunitaria y áreas verdes y medio ambiente (Colino, 2002).

A.3. Iniciativa popular de ley

La iniciativa popular de ley es un mecanismo de participación que abre un espacio de participación a los ciudadanos en una materia comúnmente encargada a los poderes ejecutivos y legislativos. Ha sido promovida en aquellos países en los que abren más espacios de democracia participativa. Entre ellas está Argentina, que mediante la Ley 24.747 de 1996 que reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional reconoce a los ciudadanos el derecho de presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación y además define la forma en que operarán estas iniciativas. En este mismo sentido, la legislación española contempla las Iniciativas Legislativas Populares en el artículo 87.3 de su constitución, que es regulado por la Ley Orgánica 3/1984.

A.4. Consejos Consultivos Municipales

Los Consejos Consultivos comunales representan una instancia de participación muy presente en la gestión de los gobiernos locales en América Latina. Lo primero que se debe destacar al respecto es que esto ha sido posible básicamente porque, al igual que otros mecanismos de participación, han sido institucionalizados a través de diversas figuras legislativas. En México, por ejemplo, en Guanajuato se ha definido un Reglamento del Consejo Consultivo Municipal de Desarrollo Económico del Municipio de Valle de Santiago. En Argentina, los Decretos Nacionales 108/02, 565/02 regulan el funcionamiento de los Consejos Consultivos Municipales, Comunales y Barriales y también el Decreto 165/02 y 565/02 en el marco del Programa de Emergencia

Ocupacional "Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; Derecho Familiar de Inclusión Social" han reglado el funcionamiento de los Consejos Consultivos.

En Europa los Consejos Consultivos son considerados como un instrumento de participación ciudadana. Un caso relevante en este continente es el de España, en donde hacia finales de la década de los ochenta, cerca de un 80% de los ayuntamientos españoles contaban con reglamentos de participación ciudadana, en los cuales se contemplaba la existencia de Consejos Consultivos de Entidades que se han centrado preferentemente en políticas sociales y culturales (Brugué, Font y Gomá, 2003).

Lo segundo que se señala es que los Consejos Consultivos Comunales se han utilizado para promover procesos participativos en diversos temas, como por ejemplo, el manejo sustentable de recursos marinos en el marco del Plan de Manejo Costero en México, la seguridad ciudadana en la Provincia de Santa Fe en Argentina y el desarrollo económico local a través del Consejo Consultivo Económico Municipal en México.

A.5. Planificaciones participativas

Las planificaciones participativas están orientadas a variados asuntos, tienen diversas denominaciones y se desarrollan a partir de distintas metodologías. Entre las temáticas encontramos aquellas referidas a la planificación local, regional o territorial en términos generales y también aquellas orientadas a la definición de lineamientos sobre temáticas específicas como el desarrollo económico, sostenibilidad ambiental, desarrollo social, el desarrollo urbano, el manejo de cuencas, entre otras.

En cuanto a las denominaciones, estas son variadas y aquí citamos el caso de España en donde la planificación participativa es nombrada como planes estratégicos, en los que se realiza un trabajo diagnóstico, prospectivo y de toma de decisiones concertadas entre diversos actores. Estas experiencias han sido desarrolladas por el 35% de los municipios con más 100.000 habitantes distribuidas en todas las comunidades autónomas. En estas experiencias las metodologías utilizadas han incluido, entre otras, las Agendas Locales 21, los Planes Integrales, los Grupos de Diagnóstico y las Comisiones Ciudadanas. Brugué, Font y Gomá, 2003).

A.6. Jurados ciudadanos

Los Jurados Ciudadanos están presentes como un especio de relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos tanto en América Latina como en Europa, aunque su puesta en vigencia en menor que la de los otros mecanismos de participación ciudadana. Esto se puede deber al hecho de que implica una cesión considerable de poder a la ciudadanía y en este sentido el nivel de representatividad y legitimidad es alto, en comparación a otros instrumentos de participación ciudadana como presupuestos participativos y los consejos consultivos.

En el caso de Europa ilustramos con el caso de la comunidad Valencia, en España, que gracias al Decreto 76/2009 pone en vigencia el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

A.7. Cabildos comunales

Los cabildos comunales también son de común aplicación, sobre todo en América Latina, y al igual que en el caso de los Consejos Consultivos Locales, son institucionalizados legalmente en las administraciones locales. Por ejemplo, en Colombia, los cabildos abiertos son reconocidos como una práctica democrática en el artículo noveno de Ley 134 de 1994 sobre participación ciudadana y además, en la legislación de este país los cabildos son una instancia de participación ciudadana reconocida constitucionalmente:

> "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyen mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión que se establezcan" (Art. 103, Constitución Política de Colombia, 1991, citada por Cogollos y Ramírez, 2007, p. 111).

Desde la sociedad civil también se han formulado normativas para promover los cabildos comunales. Este es el caso del Movimiento Ciudadano Metropolitano en México, que en el artículo decimosegundo de sus estatutos los define como una de sus formas de organización a los Cabildos Ciudadanos. También al igual que en el caso de los otros mecanismos de participación ciudadana, son aplicados a diversos asuntos de interés ciudadano. Entre ellos citamos los cabildos que operan en torno a temas de salud (promovidos por el Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia) y los orientados a la promoción del desarrollo barrial en Cuzco, Perú.

A.8. Consejos de desarrollo local

Los consejos de desarrollo local también constituyen un mecanismo de participación ciudadana muy presente en la gestión local a nivel mundial. En América Latina, son múltiples los casos en que funcionan estas instancias de negociación y colaboración de los ciudadanos con los gobiernos locales y servicios públicos que operan en los niveles subnacionales. Entre los casos podemos mencionar el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) de Acasio que fue impulsado por los municipios del norte del Potosí, en Bolivia, los Consejos de Desarrollo Departamental Urbano y Rural (CODEDUR) en Guatemala, los Consejos de Desarrollo de Microcuencas en Perú, los Consejos de Desarrollo Local en Perú, los Consejos Comunales en Colombia y los Consejos Comunales (CC) en Venezuela surgidos legalmente a partir de la Ley espacial de Consejos Comunales (del 9 de Abril de 2006). En el capítulo I, artículo 2 de esta ley se definen los Consejos Comunales como:

> "(…) instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permitan al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social".

B. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE.

En este apartado se presentan antecedentes sobre la situación actual de la participación ciudadana en Chile. Para ello se revisa los dispositivos o mecanismos existentes en la

institucionalidad pública teniendo en vista aquellos que fueron identificados en el marco teórico antes presentado.

B.1. Presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos paulatinamente desarrollados en Chile a nivel local, tomando como referencia la experiencia de América Latina, sobre todo el referente paradigmático que constituye los prepuestos participativos de Porto Alegre en Brasil. Considerado las ventajas que han evidenciado estas experiencias, como la legitimación de las decisiones de las autoridades, los réditos políticos en términos electorales, la efectividad en el uso de los recursos, entre otros, para una minoría de los municipios ha resultado atractivo implementar este mecanismo de participación[4].

Se espera que estas iniciativas se extiendan a partir de la evidencias de los beneficios que puede traer tanto pata los gobiernos locales como para la ciudadanía y además, a partir del trabajo de diversas instancias que se orientan hacia su promoción. Por el lado de la sociedad civil destaca el Foro Chileno de de Presupuesto Participativo, como una instancia dedicada a la difusión y asistencia técnica para un buen hacer en torno a estos procesos y otras instancias como la Corporación Libertades Ciudadanas. Desde la academia ha sido relevante el impulso de la Universidad de los Lagos a través de su Programa de Innovación Ciudadana de la Universidad de Chile y del Centro de Desarrollo Regional (CEDER). También fundaciones privadas han sido protagonistas, entre las que destacan Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Para la Superación de la Pobreza. Además, los gobiernos nacional y local han impulsado el desarrollo de los presupuestos participativos. En el caso del Gobierno de Chile, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), específicamente, a través de su Programa del Departamento de Desarrollo Municipal, pone a disposición de los municipios el Programa de Apoyo a la Instalación de Presupuestos Participativos[5]. En complemento, ha sido relevante el

[4] Se estima que la experiencias de los prepuestos participativos es suscrita por un 5% de los municipios a nivel nacional (Pagliai y Montecinos, 2007).

[5] Este programa tiene tres componentes: a) Difusión: generar una estrategia de comunicación del Programa que releve los atributos e impactos políticos y sociales que generan los presupuestos participativos; b) Asistencia técnica Municipal: apoyar con asistencia técnica pertinente a municipios interesados en implementar procesos de presupuestos participativos; y c) Sistematización e intercambio de Buenas Prácticas: difundir experiencias consideradas exitosas en el desarrollo de los Presupuestos Participativos en Chile, recogiendo aprendizajes para el intercambio de experiencias (SUBDERE, 2009).

fomento a la discusión sobre los presupuestos participativos realizadas por la División de Organizaciones Sociales (DOS) en el marco del debate sobre la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En el caso de los gobiernos locales, la Asociación chilena de Municipalidades y las asociaciones regionales de municipios también han actuado como instancias de difusión y asistencia técnica.

Lo anterior expresa el escenario que ha hecho posible que, a partir del año 2003, municipios de las comunas de Buin, La Pintana, San Joaquín, Negrete, Cerro Navia, Rancagua, Talca, Lautaro, San Antonio. Quillota, Frutillar, Lanco, Maipú, Peñalolén, Freirina, Las Condes, Molina, Purranque, Calbuco, Tortel, Ránquil, Saavedra, Puerto Montt e Illapel, han emprendido iniciativas de presupuestos participativos Resulta relevante que, además del interés que suscita el poner en práctica este mecanismo de participación ciudadana, su uso de está normando y por tanto institucionalizando más allá de las voluntades particulares que los han hecho posible. En este sentido citamos a los municipios de Negrete, Talca e Illapel, que los han incorporado en sus Ordenanzas Municipales.

B.2. Participación en el ciclo de políticas públicas.

La participación es incorporada en Chile como un componente fundamental en el ciclo de las políticas públicas. Este requerimiento está definido en el Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y además, en el Instructivo de participación Ciudadana. En cuanto al primero, en el Mensaje 48-351 (08 de Junio de 2004) del Presidente de la República a la honorable Cámara de Diputados se estipula que tanto los gobiernos nacionales tienen el mandato de promover la participación ciudadana en la gestión pública. Específicamente, se declara que es fundamental:

> "(…) un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable" (pp. 3).

Para lo anterior se requiere para los poderes públicos:

> "(…) la obligación de procurar por la vigencia de un marco normativo que procure la existencia de un cuidadoso equilibrio que pondere, por un lado, el acceso y la participación de la ciudadanía en la gestión pública y la libertad asociativa, y por otro, la protección de los derechos y libertades fundamentales que pudieran verse amenazados o afectados en el ejercicio de aquélla" (pp. 5).

Por ello, se reconoce que:

> "Resulta evidente que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social y pública (…) desarrollando una función esencial e imprescindible en lo que se refiere al diseño y ejecución de las políticas de desarrollo, medio ambiente, superación de la pobreza, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, empleo y otras de similar naturaleza" (pp. 5).

En consecuencia, se propone que se agregue al artículo 28 de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, un inciso que explicita que:

> "Para promover el derecho a la participación de las personas en la gestión pública, los servicios públicos deberán establecer programas de participación ciudadana. La implementación y desarrollo de estos programas deberá ser informada semestralmente al Ministerio Secretaria General de Gobierno, quien emitirá, anualmente, un informe sobre la participación ciudadana en la gestión pública." (pp. 37).

En complemento al proyecto de ley comentado, el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, del 27 de Agosto de 2008 declara que:

> "La pertinencia y eficacia de las políticas, planes, programas y acciones del sector público están vinculadas al protagonismo de ciudadanas y ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación (…)" en primer lugar, se establece que la participación ciudadana en la gestión pública constituye uno de los principios por los que se rigen los órganos de administración del Estado. En segundo lugar, se señala que las

> personas tienen el derecho de participar en las políticas, planes y programas de la Administración (pp. 1).

Como instrumento para dar cuenta de lo anterior se han puesto en marcha, desde Septiembre de 2006, las Agenda Pro Participación Ciudadana que:

> “Compromete transversalmente a todos los órganos de la Administración Pública, propiciando que cada sector formule sus iniciativas de participación ciudadana en concordancia con los principios de mi gobierno. Su carácter transversal permite al conjunto del Estado hacer una contribución al perfeccionamiento del sistema democrático del país, por medio de diversas iniciativas tendientes a promover la participación ciudadana en la gestión pública” (pp.1).

B.3. Iniciativa popular de ley

La iniciativa Popular de Ley no se encuentra actualmente vigente en Chile. A través del ejecutivo se ha impulsado, a partir de Julio de 2007 un Proyecto de Reforma Constitucional que incorpora la Iniciativa Ciudadana de Ley y que modifica el artículo 63, número 14, con el fin de otorgar ese derecho a los ciudadanos y en complemento, en el artículo 65, se modifica el inciso primero por el texto siguiente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009):

> Artículo 65: “Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República, por moción de cualquiera de sus miembros o por iniciativa ciudadana”.
>
> "Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. La Ley Orgánica Constitucional correspondiente establecerá y regulará los requisitos para ejercer la iniciativa ciudadana, las materias de ley que les serán propias, la admisibilidad y su procedimiento y todas aquellas cuestiones que permitan el ejercicio de este derecho".

En el Mensaje Presidencial 436-355 del 19 de Julio de 2007, página 1, se define la Iniciativa Ciudadana de Ley como “un mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa. Es la capacidad que determinados ordenamientos jurídicos dan a un conjunto de ciudadanos para que puedan activar o instar la discusión y eventual

aprobación de una iniciativa legislativa que puede convertirse en ley". Este proyecto se encuentra actualmente en trámite en la Comisión Constitución de la Cámara de Diputados.

B.4. Consejos Consultivos Municipales

Los consejos consultivos comunales son ampliamente utilizados como instancias participativas. Estos son convocados por los municipios con el fin de contar con la opinión de los ciudadanos en torno a una amplia gama de materias de interés entre las que se cuentan el desarrollo turístico (Consejo Consultivo del Parque Nacional Villarrica, en Pucón).

Además, es importante señalar que en el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, del 27 de Agosto de 2008 declara que los órganos de administración del Estado están en la obligación de "Establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, cuya integración debe obedecer a los principios de diversidad, representatividad y pluralismo" (pp. 2)

B.5. Planificaciones participativas

En complemento a los presupuestos participativos como mecanismos de participación decisoria a nivel comunal en Chile son llevados a la práctica como dispositivos de planificación participativa los planes de desarrollo comunal (PLADECOS) y los Planes Reguladores. Los planes de desarrollo comunal son instrumentos de planificación y gestión que deben formular y operar los municipios para cumplir con la normativa legal. Tradicionalmente los PLADECOS han sido desarrollados por los equipos técnicos comunales o por consultoras o equipos asesores contratados para tal efecto. No obstante, crecientemente se ha incorporado la participación ciudadana en estos procesos y de acuerdo a la metodología con que son implementados los PLADECOS, el componente participativo es sobre todo contemplado en las etapas denominadas diagnóstico y planificación participativa, en torno a las cuales, generalmente a través de mesas territoriales, se definen áreas o ejes de desarrollo, se realizan focalizaciones territoriales y además, se identifican situaciones problemas y en complemento se enuncian, visiones, misiones y líneas estratégicas de acción. En una lógica similar a la de los PLADECOS, a nivel regional se impulsa la participación ciudadana en la formulación de las Estrategias Regionales de Desarrollo.

En relación a los planes reguladores, los municipios consideran la participación informando sobre los lineamientos generales del plan y además, solicitan la opinión a los ciudadanos, a través de vías que incluyen, entre otras, a los ya mencionados consejos consultivos comunales.

B.6. Jurados ciudadanos

Este mecanismo actualmente no es implementado en Chile.

B.7. Cabildos comunales

Los cabildos comunales son otra forma de participación ciudadana muy aplicada en Chile. Estos cabildos son convocados por los municipios, por un servicio público con presencia comunal o por organizaciones de la sociedad civil. En ellos los participantes deliberan (analizan, discuten, proponen) en torno a problemas e iniciativas. Un ejemplo a destacar son los Cabildos Comunales del Adulto Mayor impulsados por el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Estos son convocados por las Uniones Comunales del Adulto Mayor y operan a través de comisiones de estudio cuyo trabajo es expuesto a las autoridades en un cabildo ampliado, producto del cual se establecen acuerdos a los que los implicados realizan un seguimiento.

B.8. Consejos de desarrollo local

Los consejos de desarrollo local operan profusamente como organismos público-privados orientados a la formulación e implementación de estrategias e iniciativas de desarrollo de diversa índole, por ejemplo, orientadas al desarrollo turístico, productivo, cultural, deportivo, educacional, de salud. En este último caso, citamos como ejemplo, el Consejo de Desarrollo Local del Consultorio Estación de la Comuna de Vallenar.

2.1.3 BIBLIOGRAFÍA

Baño, R. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En E. Correa y M. Noé (Eds.). *Nociones de una Ciudadanía que Crece* (pp. 15-37). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). "Reforma constitucional establece iniciativa popular de la ley". http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2008-02-28.0604064183. Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Bolos, S. (2001). *Los dilemas de la participación en gobiernos locales,* presentado en 2do Congreso IGLOM: "Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado", México.

Brugué, J. (2002). Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 9-38.

Brugué, Qu., Font, J., Gomá, R. (2003). Participación y Democracia: Asociaciones y Poder Local. En M. J. Funes y Ramón Adell (eds.). *Movimientos sociales: cambio social y participación,* (pp. 132-161). Madrid: UNED.

Castillo, Y. (2002). Impacto de políticas Sociales Participativas. El caso del Programa Chile Barrio IX Región, 2001, *Estudios Sociales* 109 (1): 89-124.

Cogollos, S., Ramírez, J. (2007). *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al cabildo abierto de Bogotá*. *Universitas Humanística*, 63, 109-131.

Colino, C. (2002). *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la calidad, la eficacia y la capacidad*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/COLINO.PDF Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Comité de Ministros Social-Secretaría Ejecutiva (1999). La Gestión pública y el desafío de la Intersectorialidad, *La Revista de MIDEPLAN*, 3, 30-31.

Correa, G. (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región*: *Organizar la Oferta Gubernamental desde la Demanda Regional/Local*. Santiago de Chile: Grupo de Políticas Públicas, PNUD.

Delamaza, G. (2004). "Ejemplos que esperanzan". *Revista Universitaria*, 85. http://www.uc.cl/ru/84/dossier_6.html. Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Delamaza, G (2005). *Tan lejos tan cerca*. *Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fleury, S. (2002). "Reforma del Estado", en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES-BID, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Font, J., Blanco, I., Gomà, R., Jarque, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 03 – 28.

Goldsmith, W., Vainer, C. (2001). Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *Eure*, 82 (27). http://www.scielo.cl/scielo.php Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Herreros, F. (2002). ¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición del capital social. *Papers*, 67, pp., 129-148.

Kymlicka, W. (1995). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: BOC.

Levi, M. (2001). Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work de Robert Putnam, *Zona Abierta,* pp., 94-95.

Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T. H. Marshall y T. Bottomore (Eds.) *Ciudadanía y Clase Social* (pp. 23-23), *Madrid:* Alianza Editorial, Madrid.

Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

Mezones, F. (2005). *Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: Estudio de Caso Programa de Desarrollo Comunitario para la paz en Guatemala*. X Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. http://www.clad.org.ve/fulltext/0052838.pdf Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Pagliai, C., Montecinos, E. (2007). *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung-Foro Chileno de Presupuesto Participativo.

Pettit, P. (1999). *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad*. Barcelona: Paidós.

Raczynski, D., Serrano, C. (2001). *Descentralización*: *nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Ramírez A. (2002). "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena", *Instituciones y Desarrollo*, 12-13: 147-192.

Rawls, J. (1996). *El lliberalismo político*. Barcelona: Crítica.

Rojas, M. (2002). Políticas Sociales y Territorio: ¿Nuevo escenario contextual? *Estudios Sociales***,** 110 (2), 101-113.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 31. http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006 Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. *Administración & Ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, 1 (1), 203-216.

Vásconez, J., Bossano, M. (2006). Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legitimización individual. www.cigu.org/cgi-bin/cigu Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

2.2. CONTROL SOCIAL

Mauricio García

2.2.1 MARCO TEÓRICO.

En este documento se presenta un marco conceptual y teórico sobre control social a fin de especificar qué entendemos por tal término y de esta forma precisar el entendimiento de los contenidos que se expondrán sobre experiencias internacionales relevantes que, a su vez, constituirán puntos de referencia para la elaboración de propuestas para avanzar en la materia en Chile.

Para ello, en primer lugar, se enuncia un concepto de control social en el marco de la gestión pública. A continuación, se identifican dos fuentes sobre las cuales se fundamenta la relevancia que actualmente se otorga al control social, estas son la promoción de la responsabilización (*accountability)* en las democracias representativas y además, el impulso a la Nueva Gestión Pública en torno a los procesos de modernización del Estado. Luego, se hace referencia a los efectos positivos que puede generar el control social en la gestión pública en tanto favorece la transparencia y el cumplimiento de compromisos. Finalmente, se ilustran algunos mecanismos a través de los cuales se promueve desde los gobiernos el control social.

A. EL CONCEPTO DE CONTROL SOCIAL.

Al referirnos al control social podemos distinguir dos acepciones del término: una, que, es la que tradicionalmente se ha utilizado, proviene principalmente de la sociología y dice relación con los mecanismos activados en la sociedad para la mantención del orden social. Diversos autores desde los clásicos como Durkheim pasando por Parsons hasta los contemporáneos, por ejemplo, James Coleman, han centrado su interés en cómo desde diversos dispositivos situados en diversos niveles (micro y macro social) operan para reproducir un orden normativo, para hace operativo el abordaje de problemas funcionales o para, a través de las normas sociales, constreñir la estructura de oportunidades de individuos orientados a maximizar su bienestar. La segunda, que es de la que nos ocuparemos en este documento, y que según su sentido más específico no debe confundirse con la anterior, se refiere al ejercicio de un derecho ciudadano, a través de diversos mecanismos generados desde la propia ciudadanía o provistos desde el Estado, orientado a vigilar el curso de los asuntos públicos en general, y en particular, a monitorear y fiscalizar y generar cambios, si es necesario, en la gestión del Estado derivada del desempeño de los políticos y/o los funcionarios o gestores públicos.

B. LAS FUENTES DEL CONTROL SOCIAL: LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

Contado con un concepto de control social nos abocaremos ahora a dilucidar la interrogante ¿Por qué promover el control social? Esto se refiere a las razones o fundamentos que sustentan o justifican el control social. Al respecto encontramos dos fuentes o fundamentos del control social que revisamos a continuación:

B.1 La democracia representativa y la responsabilización (*accountability*).

La idea fundamental es que en el marco de las democracias representativas en los ciudadanos reside la soberanía y estos la delegan en quienes han sido elegidos democráticamente para la tarea de representar sus intereses, procurar el bienestar generar y velar por el buen rumbo de los asuntos públicos.

Un concepto fundamental en este marco es el de representación política en torno a la cual la reflexión ha avanzado a través de la historia junto con la referida a la democracia (Gargarella, 1995; Sánchez Cuenca y Lledó, 2002); Los principios fundamentales de los gobiernos representativos son: que los representantes que gobiernan son mandatados producto de elecciones y están sometidos periódicamente a estos procesos; que las decisiones de los representantes tienen determinados grados de independencia respecto a sus representados, es decir los gobiernos cuentan con poder discrecional; los ciudadanos pueden expresar y deliberar sobre sus opiniones políticas y no son controlados y expuestos a coerción por ello por sus representantes; y las decisiones políticas son debatidas (Manin, 1998).

En torno a la representación, en los procesos de delegación una parte *A* transfiere atribuciones y/o recursos a otra *B* para la generación de unos resultados *X*. Siguiendo a Pitkin (1967), si el ser representantes se traduce en desempeñarse en concordancia a los mejores intereses de los ciudadanos, cabe la interrogante de por qué habrían de hacerlo si cuentan con un poder discrecional y una vez en el poder ellos deciden por lo ciudadanos y éstos no pueden obligarlos durante el transcurso de su mandato. Si la representación es una relación entre intereses y resultados, un gobierno será representativo si adopta las políticas preferidas por la mayoría gracias a la cual fue electo. Así, interesa que: el gobierno sea responsable *(accountable)* y lo será si los ciudadanos pueden determinar si están favoreciendo sus intereses y si pueden sancionarlos de no

ocurrir. Más precisamente, *accountability* se entiende como "el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; (…) ser responsable de algo (liable) (…) ser sujeto y responsable para dar cuenta y responder preguntas (answerable)" (The Random House Dictionary of the English Language, citado por Ugalde, 2002, p, 11) *Account*ability procede de *account* que se conceptualiza como "descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares (…) explicación de la conducta de un superior (…) razones, sustentos (…)" (The Random House Dictionary of the English Language, citado por Ugalde, 2002, p. 12). En el marco de la política pública, *accountability* implica que los representantes de la ciudadanía "respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño" (McLean, 1996, citado por Ugalde, 2002, p.12).

En el sentido señalado

> Una persona *A*, es responsable (*accountable*) ante otra, *B*, si se satisfacen dos condiciones. Primero, la existencia de un acuerdo por el cual *A* es obligada a actuar de una determinada manera en nombre de *B*. Segundo, la presencia de instituciones formales o quizá de reglas informales que autoricen a *B* para sancionar o recompensar a *A* por su actuación en calidad de agente (Fearon, 2002, p, 137).

Además de ser *accountable*, se requiere que un gobierno sea receptivo (*responsive*) es decir, que adopte políticas en base a las señales que emiten los ciudadanos sobre sus preferencias en las elecciones. Hay receptividad (*responsiveness)* si el gobierno actúa en beneficio de los intereses de los ciudadanos, o sea, si pone en práctica un mandato (Przeworski, 1997).

Pero es necesario ir aún más lejos: si los representantes son mandatados para resguardar los intereses de quienes les han delegado poder, entonces hay una razón normativa para que deban ser responsables *(accountable)* y receptivos (*responsive*) ante los ciudadanos, quienes, y esto es fundamental, tienen el derecho hay exigir que ello sea así.

La filosofía política ha insistido en este punto desde sus comienzos hasta nuestros días[1]. Esencialmente se argumenta que los políticos y los funcionarios o gestores públicos son, en términos de la teoría de la agencia, agentes, es decir, encargados de servir los intereses de sus principales, los ciudadanos, quienes les han comisionado la ejecución de una tarea y tienen la potestad para exigir el fiel cumplimiento de ella.

De acuerdo a lo anterior, los ciudadanos tienen el derecho, fundado normativamente en las democracias representativas, de ejercer el control de la gestión del Estado con el fin de resguardar sus intereses que, desde la perspectiva del republicanismo cívico, coinciden con el interés público. En este sentido el control social sería mejor conceptuado como control ciudadano.

B.2. La nueva gestión pública

Si en el marco de las democracias representativas el control social tiene como fundamento que es un derecho a ejercer por los ciudadanos, el fundamento que otorga la Nueva Gestión Pública es que es necesario buscar la legitimidad y eficiencia en la administración pública.

La Nueva Gestión Pública es una propuesta surgida desde las teorías de la administración pública (nutridas desde la economía y la ciencia política) que se orienta a reformar el tradicional estilo de gestión del Estado. Específicamente, sus postulados se formulan desde la crítica al modelo tradicional de gestión pública encarnado en el Estado de Bienestar el que crecientemente fue cuestionado al ser considerado ineficiente,

[1] Baste una breve presentación de ideas para dar cuenta de ello: para autores clásicos como Aristóteles y Cicerón la república era el espacio político orientado al cuidado de los intereses públicos y los políticos se debían a ello:
- Cicerón en particular concebía que la Res Pública (Res populi) no es "toda agrupación de hombres agregada de cualquier manera, sino la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho y la comunidad de intereses" (Cicerón, 1984, p, 20).
- Bajo el marco anterior se entendía normativamente la conducta de los políticos y gestores públicos como representantes y por ello, los ciudadanos podía y debían controlarlos y aquellos someterse a tales controles: "(…y la tarea de seleccionar, vigilar, y cuando ello sea necesario, controlar a los gobernantes, tarea que, tanto en este caso como en otros, no corresponde a aquellos que hacen el trabajo de gobernar, sino a aquellos para cuyo beneficio se hace dicho trabajo (Mill, 2001, p. 139).
- "Los que me representan, aquellos cuya voluntad es siempre la mía, deben estar lo bastante identificados conmigo; si no, la ley, lejos de ser la voluntad general, no será más que la expresión de los caprichos o los intereses particulares de algunos ambiciosos; los representantes (…) (Robespierre, 1791, citado por de Francisco, 2007, p. 157).
- "Un Estado no será arbitrario mientras se vea obligado a seguir los intereses reconocidos comunes de sus ciudadanos, a dar respuesta sólo a esos reconocidos y comunes intereses de los ciudadanos" (Pettit, 2006, p.284).

ineficaz, lento, poco flexible, poco transparente, poco confiable, costoso, en definitiva "burocrático", en el sentido negativo del término. En esta lógica, en la gestión pública se ha producido un tránsito desde el llamado "paradigma burocrático" hacia el denominado "paradigma gerencial" ("post burocrático" o "nuevo gerencialismo"). Este cambio de paradigma en la gestión pública se produce en un marco de descentralización en la cual el Estado busca hacer frente a los nuevos desafíos de legitimación y *governance*. El primer paradigma se caracteriza por una gestión centralista, verticalista e impersonal en la relación con la ciudadanía. El segundo busca combinar la eficiencia en la gestión con la inclusión de la ciudadanía en los distintos procesos que implica esta gestión eficiente (Barzelay, 1998; Fleury, 2002; Peters, 1999).

Frente a la necesidad de reformar el Estado sin necesariamente reducirlo[2], se formulan principios orientados a favorecer la eficiencia y legitimidad de la gestión pública[3]. Entre ellos destacamos dos por su relevancia para sustentar la necesidad de promover el control social[4]:

a) La reorientación del ciudadano como destinatario de la política pública: se transita desde una concepción del ciudadano como *beneficiario* y *usuario*, propio del paradigma burocrático, hacia la concepción del ciudadano como *cliente*, promovida en el paradigma gerencial. El *beneficiario* se concibe como quien recibe los beneficios e impactos indirectos de la distribución, el *usuario* recibe los beneficios de manera directa, pero no se les asignan atribuciones para tomar decisiones respecto a la oferta y demanda de los bienes y el *cliente* también recibe los beneficios directamente, pero a diferencia del anterior, tiene las atribuciones necesarias para incidir en la oferta y demanda de los bienes generados en el marco de la política pública (Martínez, 1998). En consecuencia el gobierno debe garantizar servicios de calidad, lo que implica responsabilizarse por los resultados de su gestión y además "dar voz" a través de diversos mecanismos para la

[2] Constituye una respuesta a la propuesta de reducir el Estado privatizando y/o externalizando servicios. Frente al "menos Estado" se propone, no más Estado, si no un "mejor Estado" en general y un "mejor gobierno" en particular.

[3] Basado en Osborne y Gaebler (1997).

[4] Otros principios son la promoción de un gobierno: a) catalizador (no sólo prestar servicios e implementar políticas, también conducir, promover, gatillar procesos); b) de proximidad (frente a la jerarquía y el asistencialismo, la cercanía que faculta a la ciudadanía, favoreciendo la implicación; c) competitivo (comprometido a introducir la competencia en la gestión para lograr mayor eficiencia); d) "empresarial" (lograr un mejor uso de los recursos desde los conceptos de inversión y utilidad pública; e) previsor (con capacidades prospectivas para anticipar, prevenir para generar los mejores resultados desde las políticas públicas y; f) descentralizado (operando un efectivo tránsito desde la jerarquía a la red, lo que implica trabajo en equipo y un complemento desde procesos desde "arriba-abajo" y "abajo-arriba".

canalización de requerimientos en caso de desempeños y logros insuficientes. En según lugar, y como condiciones necesarias para lo anterior, el gobierno debe orientarse por objetivos y resultados que deben ser claros, explícitos, públicos, medibles, evaluables y vinculantes.

b) La incorporación de la "responsabilización democrática de la función pública": se enfatiza la necesidad de ampliar los tradicionales métodos de control en la gestión pública. Estos métodos estaban enfocados hacia el control y la responsabilización, centrados en procedimientos y orientados hacia el interior del aparato administrativo estatal. En cambio, se busca concentrar los esfuerzos en la promoción de la responsabilización administrativa centrada en los resultados y orientada hacia la ciudadanía (Consejo Científico del CLAD, 2000; Mora, 2000).

Ambos aspectos son fundamentales en la institucionalización de los procedimientos de rendición de la responsabilización del gobierno hacia la ciudadanía. Si bien la responsabilización por resultados permite que la ciudadanía disponga de cuotas de control social (Mayne y Zapico-Goñi, 2000), las evaluaciones y por tanto el control y la atribución de responsabilidades se realizan una vez que ha concluido una etapa predefinida de implementación de una política, que es cuando es posible apreciar los resultados definitivos. Esto presenta el problema de que sólo cuando ha terminado un período de gestión de un político o un gestor público, es posible conocer efectivamente la calidad de su desempeño. Además, la incidencia de la ciudadanía en la evaluación por resultados es secundaria dadas las atribuciones que posee al respecto. En este caso, la mayor importancia en el control la tienen los propios burócratas del gobierno (Consejo Científico del CLAD, 2000).

C. EFECTOS POSITIVOS DEL CONTROL SOCIAL.

Luego de presentar las dos fuentes desde las cuáles se fundamente el control social, es decir, desde las cuales se responde a la interrogante de qué el control social, a continuación revisamos una cuestión complementaria referida al para qué el control social. Con este fin identificaremos efectos positivos que tiene el control social que, proponemos, se producen en dos niveles, a saber, la transparencia de la gestión pública y además, el cumplimiento de compromisos. La transparencia de la gestión pública aporta a la generación de confianza de la ciudadanía en el gobierno y esta confianza crea

condiciones para la acción colectiva entre los ciudadanos y para la cooperación entre los ciudadanos y los gestores públicos. El cumplimiento de compromisos, por su parte, contribuye a la existencia de confianza con los alcances ya señalados y además, ayuda a la constitución del consentimiento de la ciudadanía hacia el gobierno, del control ciudadano y de la eficacia de la acción del gobierno, lo que tiene consecuencias respectivamente en la cooperación ciudadanos-gestores públicos, en el empoderamiento ciudadano y en la eficacia en el resguardo de intereses públicos y privados. A continuación se revisa cada uno de estos aspectos.

C.1 Transparencia

La transparencia se concibe aquí en un sentido de disposición de información. Implica que las actividades del gobierno están abiertas y disponibles para ser revisadas e inspeccionadas y que los reportes que son generados, reflejan claramente el resultado de las operaciones del gobierno (Zacchea, 1997). Los efectos de la transparencia son:

C.1.1 Confianza de la ciudadanía hacia el gobierno: la transparencia puede generar confianza de la ciudadanía en el gobierno. La información disponible por los ciudadanos puede indicar que los operadores del gobierno y las organizaciones públicas son competentes y en este sentido los ciudadanos pueden formarse expectativas de que en el futuro estos funcionarios y organizaciones mantendrán este atributo, lo que en definitiva los hace confiables (Hardin, 1999). Si existe confianza en el sentido señalado. Esto puede favorecer:

- Acción colectiva entre ciudadanos: los ciudadanos implicados en contextos de acción colectiva (en el desarrollo de un programa de política social, por ejemplo) en los que además se vinculan con organizaciones del gobierno, tienen incentivos para cooperan entre sí, debido a que existe menor riesgo de que sus esfuerzos impliquen más costos que beneficios. El gobierno como “socio” confiable otorga garantías de que a través de la acción colectiva se obtendrían los resultados esperados.

- Cooperación entre ciudadanos y gestores públicos: la confianza generada puede favorecer la cooperación condicional de los ciudadanos con los gestores públicos porque los primeros tienen expectativas de que el riesgo de obtener pérdidas por el intercambio generado con los segundos es bajo comparado con la probabilidad de obtener ganancias.

C.2 Cumplimiento de compromisos

Los compromisos son concebidos aquí como declaraciones en forma de promesas sobre el desarrollo de futuros cursos de acción que implican ciertos resultados. Los compromisos, por tanto, generan expectativas en el individuo receptor del compromiso. Además, este compromiso es condicional a alguna conducta recíproca de parte del receptor (Schelling, 2001). La evaluación de los ciudadanos, vía control social, que conlleva sanciones (dados ciertos mecanismos institucionales), puede constituir un incentivo para que los gestores públicos cumplan sus compromisos (Maravall, 2003; Manin, Przeworski, Stokes, 1999a). De esta forma los ciudadanos pueden ejercer control orientado hacia a protección de sus intereses. Los efectos del cumplimiento de compromisos son:

C.2.1 Confianza: la constatación por parte de los ciudadanos de que los resultados de la acción de los gestores públicos coinciden con los compromisos que contrajeron, puede generar expectativas de confianza en los ciudadanos de que en el futuro los gestores públicos continuarán cumpliendo sus compromisos. Sus compromisos son, por esta vía, creíbles. Aquí opera el mecanismo de formación de confianza en base a interacciones pasadas en una red de relaciones (Boix y Posner, 2000; Herreros, 2002). Si existe confianza esto puede favorecer la acción colectiva entre ciudadanos y la cooperación entre ciudadanos y gestores públicos en el sentido ya indicado para la transparencia.

C.2.2 Consentimiento: si existe cumplimiento de compromisos el gobierno es confiable porque sus compromisos son creíbles. Esto favorece el consentimiento (consent), concebido como aceptación o conformidad de la ciudadanía hacia el gobierno (Levi, 1998, 2006).

- Cooperación entre ciudadanos y gestores públicos: se puede generar la cooperación condicional ya que la estructura de situación que genera el consentimiento permite superar estructuras del tipo dilema del prisionero (cada actor prefiere no cooperar y que el otro si coopere) y favorecer la interacción estratégica en estructuras de un juego de seguridad (cada actor está dispuesto a cooperar siempre que el otro coopere), lo que en definitiva permite la aceptación voluntaria de la ciudadanía hacia las demandas del gobierno (Levi, 1988, 1997).

C.2.3 Eficacia: el cumplimiento de compromisos puede favorecer la eficacia de la gestión gubernamental debido a que es más probable que los programas de la política pública logren efectivamente los objetivos que se han propuesto.

- **Resguardo de intereses públicos y privados**: los objetivos de los programas de la política pública se orientan en general a promover intereses públicos y privados. Si se cumplen los compromisos por parte de un gestor público, esto tiene efectos positivos en el resguardo de los intereses públicos y privados. Los intereses públicos son promovidos por el Estado en general, y por el gobierno en particular y se orientan, en el caso de la política social, por ejemplo, hacia objetivos como la reducción de la pobreza, la integración social, entre otros. Los intereses privados, se vinculan a los intereses de los ciudadanos en tanto beneficiarios de las políticas públicas.

Finalmente, la transparencia y el cumplimiento de compromisos, derivados del control social pueden favorecer, a nivel más general, el fortalecimiento de la gobernabilidad. La gobernabilidad concebida como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz" (Camou, 2000: 186), es la resultante de la gestión de un gobierno legítimo que favorece la inclusión social y estabilidad institucional (Munck, 2003).

D. MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN DEL CONTROL SOCIAL.[5]

[5] En este marco decimos que el control social es una de las vías a través de las cuales se controla esta gestión. Para identificar las formas en que opera y dentro de ellas situar al control social utilizamos la distinción realizada por O´Donnell (1999, 2000, 2002, 2004) y Peruzzotti y Smulovitz (2002) entre:
a) Accountability horizontal: se refiere a los mecanismos de control entre diferentes instancias y poderes del Estado. Se refiere a "la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment,* en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio, ser calificados como ilícitos" (O´Donnell, 2004,p, 12).
b) Accountability vertical: dice relación con mecanismos los que permiten el control de los gobiernos desde la ciudadanía. En este último tipo se distingue entre accountability vertical electoral y accountability vertical social.
b.1) Accountability vertical electoral: es la que realizan los ciudadanos a partir del voto prospectivo (el voto en el cual se elige a una coalición con la expectativa de que realice un buen desempeño) y el voto retrospectivo (el voto mediante el cual en una nueva elección se premia o castiga a una coalición en virtud del desempeño que ha tenido durante su período de mandato). En este sentido Elster (1999: p, 21) señala que "Las promesas del ejecutivo son mucho mas creíbles si existe un mecanismo bien establecido para sacar al gobierno en la siguiente elección en caso de fallar sus promesas".
b.2) Accountability vertical social: hace referencia a mecanismos de control derivados de demandas ciudadanas. La ciudadanía puede actuar para "exhibir un mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno" (Smulovitz, 2000, p. 2). Este tipo de responsabilización, permite, por una parte, además de los controles ex post, la posibilidad de realizar controles ex ante de la gestión del gobierno, y por otra, transfiere atribuciones para que la ciudadanía sea quien realice el control. De hecho, se trata de arreglos institucionales

Una vez revisado el concepto, fundamentos y efectos positivos del control social, en esta parte final del documento identificamos los mecanismos o instrumentos a partir de los cuales es promovido. Entre ellos identificamos:

D.1 Audiencias públicas

Actividades públicas, como reuniones, asambleas u otras realizadas por autoridades y/o funcionarios públicos que toman decisiones administrativas o legislativas y en las que son invitados a participar como público asistente los ciudadanos. Están fundamentadas en los principios de publicidad, de transparencia y en la participación ciudadana y en este marco se orientan a que los ciudadanos tengan acceso a información en forma directa y completa en torno a asuntos de interés público y además que tengan oportunidades de "tener voz" en el desarrollo de estas actividades, pudiendo dar su opinión y además interpelar a autoridades y/o funcionarios públicos que deben ser considerados sus representantes. Las audiencias públicas también son instancias en las que se rinde cuentas a la ciudadanía.

D.2 Carta compromiso con el ciudadano

Constituyen la definición formal de compromisos de parte de las autoridades políticas y/o organismos públicos hacia los ciudadanos a través de un documento público. La definición de compromisos se define en torno al respecto a los derechos y deberes ciudadanos, sobre los estándares de calidad de los servicios o prestaciones ofrecidas y además los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden acceder a ellos. Operan como un mecanismo de control de la calidad de la performance de quien es el emisor responsable de la carta compromiso y constituyen un instrumento para realizan un monitoreo de la evaluación del cumplimiento de los compromisos públicamente explicitados.

D.3 Consulta popular

El ejecutivo o el congreso consultan a la ciudadanía sobre una decisión política o de política pública en el primer caso o sobre un proyecto de ley en el segundo caso. Este mecanismo favorece la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. También se

---

expresamente diseñados con ese fin. Los mecanismos de control social o ciudadano se inscriben, preferentemente en este tipo de *accountability*

utiliza el plebiscito para consultar a los ciudadanos, sobre todo a nivel de gobiernos locales, sobre materias de interés ciudadano, como por ejemplo, inversiones, planes de desarrollo, planes reguladores, entre otras.

D.4 Defensor del ciudadano/defensoría ciudadana

También conocido como *ombudsman,* se trata de un organismo público independiente de los poderes del Estado, al cual pueden acudir los ciudadanos para demandar la corrección (a través de la mediación, la solución directa o la proposición de rectificación) de actos de parte de alguna autoridad, funcionario u organismo público, que han lesionado los derechos y/o intereses de los ciudadanos. Al defensor le competerán aquellos casos en los que no son asunto de justicia ordinaria o aquellos que no están radicados en un órgano competente determinado.

D.5 Elección popular

En el marco de las democracias representativas se considera que las elecciones constituyen un mecanismo de control ciudadano en tanto las autoridades en ejercicio tienen incentivos en desarrollar adecuadamente su mandato si esto les permite ser reelegidos o que su coalición continúe en el poder. En estos términos, desde la ciencia política considera que las elecciones son un mecanismo de control retrospectivo ya que los ciudadanos evalúan la performance de sus representantes y en consecuencia utilizan, luego de finalizado su mandato y en el marco de las nuevas elecciones, el voto como un premio o un castigo.

D.6 Rendiciones de cuentas públicas

Acción de políticos y gestores públicos de informar públicamente sobre la marcha y resultados de la gestión pública realizada en torno a compromisos previamente definidos.

D.7 revocatoria de mandato

Opera como un mecanismo de sanción política de parte de la ciudadanía, quien ante el manifiesto abandono de deberes, grave incumplimiento de compromisos o ante un manifiesto perjuicio al interés público, tiene la faculta de revocar el mandato otorgado mediante una elección popular.

D.8 Veedurías o comités de vigilancia

Acción en la cual ciudadanos articulados de manera informal o formal (organizaciones, comités, cooperativas, corporaciones, ONG´s, etc.) se constituyen y eligen representantes que operan como veedores y que tienen como misión monitorear el desarrollo de un plan, programa o proyecto, la gestión pública de una autoridad elegida para atender sus intereses, la provisión de un servicio o prestación de parte de gestores públicos (administrativos, judiciales, electorales) o el desarrollo de procesos administrativos. El concepto veedor se refiere etimológicamente a quien realiza la acción de mirar, observar y registrar las acciones ajenas. Opera como inspector encargado de examinar desempeños.

2.2.2 MARCO EMPÍRICO.

A. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA.

A continuación se presentan antecedentes sobre la promoción del control ciudadano en otros países para lo cual se revisará la implementación de los mecanismos de control social ya tratados

A.1 Audiencias públicas.

Las audiencias públicas son un mecanismo de control ciudadano ampliamente implementada, sobre todo en América Latina. En la mayoría de los casos este mecanismo se utiliza en el contexto de la gestión de los gobiernos locales comunales y además está formalizado legalmente, ya sea en reglamentaciones locales, regionales y nacionales y en este caso, en varios países se trata de una práctica democrática consagrada en las constituciones políticas. Un ejemplo es el de las audiencias públicas impulsadas por gobiernos locales en Argentina, orientadas a que los ciudadanos auditen la calidad de las prácticas democráticas realizadas por los gobiernos locales.

También se han utilizado para tomar decisiones de nivel nacional considerando la participación ciudadana a través de representantes de los niveles regionales y locales. Un ejemplo al respecto lo constituyen las audiencias públicas realizadas en Colombia en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y que tuvieron por objetivo consultar sobre las prioridades de asignación presupuestaria de inversión regional.

A.2 Carta compromiso con el ciudadano

La carta de compromiso ciudadano también es un mecanismo de control social presente en la gestión pública en América Latina y en Europa. En general se pone en práctica en el contexto de los procesos de modernización del Estado y son impulsadas tanto por carteras ministeriales y servicios públicos del gobierno nacional como también por gobiernos regionales y locales. Los ejemplos aquí son variados: tenemos en el caso de los gobiernos nacionales podemos ilustrar con el caso de Argentina, que a través de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, ha promovido las cartas de compromiso ciudadano como un componente de la gestión de organismos públicos nacionales. Este mismo tipo de iniciativas ha genero la Secretaría de la Función Pública en México.

A.3 Consulta popular

La consulta popular también es un mecanismo muy utilizado, sobre todo en América Latina y es practicada por gobiernos nacionales, regionales y locales y es referida a diversos temas desde reformas constitucionales (por ejemplo en República Dominicana) hasta. Constituyen ejemplos al respecto Colombia con las consultas populares distritales, las realizadas en Costa Rica sobre temas ambientales y en Bolivia sobre la Ley de Hidrocarburos.

A.4 Defensor del ciudadano/defensoría ciudadana

El defensor del pueblo es una figura reconocida legalmente y que opera internacionalmente en diversos niveles. A nivel macroregional tenemos la Defensoría del Pueblo Europeo de la Unión Europea y a nivel nacionales las que funcionan en diversos países: Defensor del Pueblo en Argentina y España; Defensoría del Pueblo en Colombia, Panamá, Perú y Venezuela; Defensoría de los Habitantes en Costa Rica; Comisión Nacional de Derechos Humanos en México. También a escala subnacionales encontramos esta figura, por ejemplo, en las comunidades autónomas españolas: Defensor del Pueblo en Andalucía y Navarra; Procurador del Común en Castilla y Aragón y Síndico de Greuges en Cataluña.

A.5 Elección popular

La elección popular es un mecanismo fundamental en el funcionamiento de las democracias en el mundo. En cuanto a su poder como mecanismo de control social la literatura especializada de ciencias políticas indica que las limitaciones antes mencionadas sobre este mecanismo de control social están presentes a nivel internacional. Se debe mencionar en todo caso, que en distintos regímenes político se contempla además de la elección de las autoridades de nivel nacional y local como es el caso de Chile, la posibilidad de que los ciudadanos elijan democráticamente a las máximas autoridades de nivel regional. Ello permite que este mecanismo de control social, aunque deficiente, exista en todos los niveles de representación política en un país.

A.6 Rendiciones de cuentas públicas

Las rendiciones de cuentas públicas también son profusamente utilizadas especialmente en América Latina. Casos paradigmáticos al respecto son México y Colombia, donde son practicadas profusamente a nivel nacional, regional y local. Se debe señalar que crecientemente se ha incorporado, como complemento a las tradicionales cuentas públicas presenciales, las cuentas públicas virtuales, las que apoyándose en las TIC`s, entregan información detallada a la ciudadanía sobre la marcha de la gestión pública.

A.7 Revocatoria de mandato

Finalmente, la revocatoria de mandato ha sido consagrada constitucionalmente como un derecho ciudadano y político, sobre todo en aquellos países en los que se han realizado esfuerzos por avanzar desde la democracia representativa hacia la democracia participativa. Este dispositivo de control social se utiliza preferentemente en torno a la gestión de los gobiernos locales y se produce como consecuencia de un plebiscito revocatorio. Al igual que en el caso de la rendición de cuentas públicas, Colombia constituye un ejemplo de aplicación de medidas de revocatoria de mandatos. También mencionamos el caso de Argentina, que define, en Buenos Aires, a través de la Ley 357 del año 2000, faculta al electorado para revocar el mandato de funcionarios del poder legislativo ejecutivo de las comunas.

B. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL SOCIAL EN CHILE.

En este apartado se presentan antecedentes sobre la situación actual del control social en Chile. Para ello se revisa los dispositivos o mecanismos existentes en la institucionalidad pública teniendo en vista aquellos que fueron identificados en el marco teórico recién presentado.

B.1 Audiencias públicas

En Chile las audiencias públicas operan como un mecanismo de control ciudadano en el sentido señalado en el apartado sobre marco teórico. Una expresión de ello son las audiencias públicas que convocan las comisiones de trabajo del Senado de la República para escuchar los planteamientos de la ciudadanía en materia de interés. Un ejemplo al respecto son las rondas de audiencias públicas convocadas por la Comisión de Educación del Senado en el marco de la discusión de la Ley General de Educación.

B.2 Carta compromiso con el ciudadano

En Chile este mecanismo tiene expresión a través de las *Cartas de Derechos y Deberes de la Ciudadanía* que son definidas y hechas públicas por las distintas carteras ministeriales en torno al funcionamiento de instrumentos, planes, programas, proyectos y servicios sectoriales. En estas cartas se explicitan los compromisos sectoriales, los deberes y derechos ciudadanos y las formas en que viabilizan los compromisos, los derechos ciudadanos y además, las respuestas los reclamos ciudadanos. La instauración de estas cartas ha tenido importancia la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas.

B.3 Consulta popular

En Chile consulta popular opera como un mecanismo de control ciudadano en tanto permite a los ciudadanos incidir en la toma de decisiones a nivel local, es decir comunal, a través de su opinión que en el contexto de consultas populares es efectivamente vinculante. Las consultas populares se realizan en torno a temáticas como la definición o modificación de planes reguladores.

Actualmente en Chile se ha presentado por iniciativa parlamentaria un proyecto de reforma constitucional que regula los plebiscitos nacionales (Boletín Nº 4252-07). Específicamente, en torno a la consulta popular se propone agregar el numeral "21º" al artículo 32. Este numeral propone:

> "21°. Someter a Consulta Popular las decisiones políticas o económicas de especial trascendencia para el país, con acuerdo de al menos una de las Cámaras del Congreso Nacional, consulta que tendrá el carácter de vinculante. Asimismo, a solicitud del 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales podrá convocar a plebiscito, respecto de materias sustanciales para el desarrollo humano y de manifiesto interés público, como las reformas a la salud, educación, temáticas de género, medio ambientales, valóricas o territoriales, entre otras (Boletín Nº 4252-07)

B.4 Defensor del ciudadano/defensoría ciudadana

En Chile no existe actualmente la figura del defensor ciudadano. A partir de iniciativas como las del Capítulo Chileno del *Ombudsman* y de gobiernos de turno, se han presentado desde 1980 cuatro proyectos de reforma constitucional para incorporar esta figura en el marco jurídico chileno (Mouré, 2004). Actualmente se tramita con carácter de suma urgencia un proyecto de ley para la instauración de una Defensoría *de las Personas* en torno a la cual el actual gobierno ha declarado durante el mensaje presidencial de 21 de mayo de 2001, su voluntad en que esta iniciativa finalmente se concrete.

B.5 Elección popular

En el marco teórico se indicó que las elecciones populares operan como un mecanismo de control social. Esto puede ser explicado a partir de dos conceptos complementarios utilizados en ciencias políticas, a saber el *voto prospectivo* mediante el cual los ciudadanos intentan seleccionar buenos representantes (Fearon, 1999; Herreros, 2004a, 2006) y el *voto retrospectivo*, desde el que sancionan a los malos representantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999a, 1999b). En relación al primer mecanismo de control social, los partidos o coaliciones en competición envían señales a la ciudadanía en las que transfieren información privada (sobre sus preferencias y/o competencias), información que no es directamente observable por la ciudadanía. Los programas de gobiernos de los políticos en los que informan sobre las políticas que implementarán y que son presentados a través de distintos medios como los debates electorales, pueden tener influencia en el voto ciudadano y esto será posible, entre otros factores, si estos programas son apreciados como compromisos y quienes los asumen lo hacen de tal forma que este tipo de señal resulte creíble para la ciudadanía. La credibilidad estaría dada porque la señal emitida es costosa y los costos se relacionan a la pérdida de reputación[6] que tendrían los políticos elegidos si no cumplen con su propuesta[7]. A través

[6] Por lo anterior, la reputación en juego hace que los políticos tengan incentivos para cumplir con sus propuestas en forma posterior a ser elegidos (Manzano, 2002). Por esto, la reputación puede operar como una forma de auto-cumplimiento del mandato concebido como un contrato. Se trata de mantener una reputación de ser efectivamente receptivo y representativo en el sentido señalado.

[7] Además, la existencia de varios candidatos genera una situación de competencia en la cual cada uno de ellos tiene incentivos para presentar el programa más atractivo posible (en el que exista la mayor coincidencia entre la oferta de políticas públicas a implementar y las preferencias de los ciudadanos). Para ello, cada candidato se esfuerza en enviar las señales más creíbles y por tanto costosas, lo que requiere incurrir en costos de información sobre las preferencias de los ciudadanos. Esto puede generar que, si la proporción de

de estas y otros vías los ciudadanos toman decisiones en base a la información disponible para seleccionar a los candidatos que tengan el mejor *tipo* (honesto, competente) y el programa de gobierno del aspirante representar a la ciudadanía se transforma en mandato[8].

Respecto al voto retrospectivo, los ciudadanos definen parámetros de bienestar o umbrales de resultados respecto a los cuales *ex-post* evaluarán el desempeño de sus representantes y, en consecuencia, votarán al final de un mandato de un gobierno y lo castigarán o premiarán según el desempeño que haya logrado en este período[9]. La evaluación del cumplimiento se realiza comparado el resultado efectivo de la gestión del gobierno, en materias como el desempleo (Polavieja, 2002a, 2002b), el estado de la economía (Fraile, 2002), la corrupción y falta de transparencia (Espinel, 2002; Heidenheiner, Johnston y LeVine, 2002; Jiménez y Caínzos, 2004), con las promesas contenidas en el programa del gobierno y por las cuales fue votado y elegido para un primer mandato. En esta lógica las elecciones periódicas son una forma de control, de renovación contingente al decir de De Francisco (2005), pues una alternativa de gobierno elegida en una ocasión puede o no ser nuevamente elegida, lo que dependerá de la decisión del electorado respecto a si efectivamente fueron consideradas sus preferencias en la ejecución de las políticas de gobierno[10].

Los gobiernos anticipan las evaluaciones de los ciudadanos y por esta razón tienen incentivos en atender a sus requerimientos y expectativas, pues están interesados en mantener el poder. En el mandato concebido como un contrato el ciudadano delega autoridad: "yo vote por ti, ahora debes cumplir con tu mandato, lo que es de mi interés, pues me beneficia" y el beneficio para el agente se estipularía de la forma "si tú cumples con tu mandato, el pago será que nuevamente votaré por ti". *B* es responsable hacia *A*

---

señales falsas no es muy alta, los ciudadanos puedan maximizar las posibilidades de seleccionar una propuesta de acuerdo a sus intereses, lo que puede coincidir con la elección de un buen *tipo*.

[8] Los ciudadanos eligen a sus representantes en condiciones de información asimétrica con la expectativa de que el programa de gobierno que han dado a conocer se transforme *ex-post* en un mandato-representación en el cual "(…) las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataforma electorales y esas políticas son las mejores para los ciudadanos, en las condiciones apreciadas por los mandatarios" (Przeworski, 1998:15).

6"(…) para determinar si los *incumbents* han tenido buenos o malos resultados, los ciudadanos solamente necesitan calcular los cambios en su bienestar (…) y en tanto que los ciudadanos votan de acuerdo con tales juicios, las elecciones no señalan la dirección en que se debe mover la sociedad sino que suponen una evaluación de hasta dónde ha llegado la misma" (Fiorina, 1981).

[10] En este contexto, también el llamado voto ideológico sería sensible a las evaluaciones desempeño del gobierno (Sánchez-Cuenca, 2003).

por el logro o no logro de los resultados *X*. La evaluación del cumplimiento de *B* se concreta a través de un control de gestión que realiza *A*, y en base a esta evaluación, *A* sanciona con premios o castigos a *B.*

En Chile actualmente existen elecciones populares del presidente del gobierno, de los parlamentarios y de los alcaldes. Sin embargo, bajo los antecedentes teóricos recién presentados podemos decir que estas elecciones populares constituyen un mecanismo deficiente de control social. Básicamente el argumento dice relación con cuatro aspectos:

a) Primero: los ciudadano no cuentan con suficientemente información para sancionar efectivamente a sus representantes si han realizado un desempeño deficiente porque estos ocultan información sobre sus preferencias y acciones. Es decir, existe asimetría de información entre políticos y ciudadanos, lo que afecta los intereses de los segundos[11]. A pesar de los esfuerzos que se han realizado en Chile en torno a medidas de probidad y transparencia, aún persisten muchos ámbitos de decisión que son de discrecionalidad de los presidentes de la república, de los parlamentarios o de los alcaldes, decisiones sobre las cuales la ciudadanía no tiene información. Además, por definición, el acceder a información para los ciudadanos resulta costoso, por lo que tienen pocos incentivos en invertir en información si esta no está del todo disponible.

b) Segundo: relacionado con lo anterior, la información disponible por los ciudadanos puede ser manipulada por los políticos. La idea es la siguiente. En el marco de las campañas presidenciales los candidatos presentan sus programas de gobiernos en los cuales definen la líneas programáticas en materias de políticas públicas y además definen iniciativas a desarrollar en torno a la agenda pública en la que recogen demandas ciudadanas y de grupos de interés específicos. Luego de ganar las elecciones una coalición política en el gobierno nacional o local esta puede manipular a los ciudadanos cuando los resultados que está obteniendo en la implementación de sus políticas se

[11] Las explicaciones más informativas y predictivas al respecto han sido elaboradas a partir de la teoría principal-agente, desde la cual los ciudadanos son considerados principales que delegan representación sus intereses en los políticos que, como agentes, son sus representantes (Dunn, 1999; Ferejohn, 1999, Pratt y Zeckhauser, 1985). La relación de agencia entre ciudadanos y políticos se puede analizar en base a los siguientes elementos centrales que las caracterizan: ambas partes son auto-interesadas e interdependientes, sus intereses pueden ser divergentes, existe asimetría de información, el agente actúa en forma oportunista y ello produce resultados subóptimos que afectan los intereses del principal. Respecto a la asimetría de información, Los políticos tienen información privada sobre sus verdaderas preferencias y competencias y además, tiene conocimiento experto sobre el proceso político y sobre cuestiones técnicas que incide en la implementación de las políticas. Si los intereses de los políticos electos cuando ejercen el gobierno son diferentes a los de los ciudadanos, pueden ocultar información para obtener beneficios en su favor.

distancian de las promesas de logro explicitadas en sus programas de gobierno y por tanto, de las expectativas de la ciudadanía. Así, por ejemplo, un gobierno puede justificar que debido a factores exógenos que no son de su control (o de su total control), la situación económica es negativa y así pueden evitar los perjuicios del llamado voto económico (Barreiro, 1999). La capacidad efectiva de control a través de envíos de señales de descontento de los ciudadanos dependerá de la información que estos tengan sobre el desempeño del gobierno, lo que incluye información sobre las circunstancias vinculadas a este desempeño. Un gobierno puede intentar convencer a la ciudadanía sobre la necesidad, en ciertas circunstancias, de incumplir con su mandato con el fin de velar por el bien público. En general, dadas las asimetrías de información, el gobierno puede manipular a la opinión pública y lograr que la ciudadanía modifique sus preferencias (Maravall, 1999, 2003b; 2006)[12].

c) Tercero: muy vinculado con lo indicado en los puntos anteriores, más allá de la posibilidad de castigar a los políticos no votando por ellos, las elecciones son un deficiente mecanismo de control social porque los compromisos adquiridos por los políticos no son finalmente vinculantes y además estos no rinden realmente cuentas a la ciudadanía.

d) Cuarto: finalmente y considerando lo ya señalado en los tres aspectos precedentes en Chile el sistema político no es competitivo en las elecciones nacionales y parlamentarias. El sistema binominal y el centralismo del poder político reduce considerablemente los riesgos de las coaliciones políticas de no acceder al poder. En virtud de la asignación cupos en el caso de los parlamentarios y de la existencia de dos

[12] Una forma en que los ciudadanos pueden ejercer control en forma indirecta es a través de la información que obtienen de otras fuentes sobre el desempeño del gobierno. Esta información puede proceder desde la o las agrupaciones políticas que actúan como oposición al gobierno en funciones y también desde la prensa. En cualquiera de los dos casos esta información, que es muy costoso que la obtengan en otra forma, es útil para los ciudadanos para evaluar el efectivo cumplimiento de los compromisos del gobierno. Para que esta evaluación que realizan los ciudadanos a partir de la información disponible provoque un cambio en el desempeño del gobierno es necesario que de alguna forma modifique su estructura de oportunidades y esto es posible a través de las encuestas de opinión sobre el nivel de aprobación del gobierno. Si la evaluación del gobierno producto de la monitorización con información indirecta es negativa, la valoración del gobierno será baja y esto constituye una señal de los ciudadanos que puede dar incentivos a su agente de mejorar su gestión. Así, esta vía de monitorización permite controlar al gobierno e incidir en su desempeño antes de que finalice su mandato, es decir, antes de finalizar el "contrato" predefinido. Pero, como se dijo, las posibilidad de control de los ciudadanos a través de estas vías informales de acceder a información dependerá de la capacidad de persuasión que tenga el gobierno, quien puede modificar las preferencias de los ciudadanos haciendo que finalmente los resultados cuestionables de su gestión no afecten seriamente sus intereses políticos.

coaliciones en el caso de las elecciones presidenciales nacionales, las coaliciones políticas y los políticos tienen en sus cálculos que de todas maneras serán necesariamente una de las muy reducidas alternativas de elección de los ciudadanos en las próximas elecciones, aunque el desempeño durante el período de gobierno que estuvo a su cargo haya sido deficiente en varias materias y no se hayan cumplido compromisos con los ciudadanos.

B.6 Rendiciones de cuentas públicas

Otro mecanismo muy relevante para ejercer control ciudadano son las rendiciones de cuentas públicas. En Chile este mecanismo existe pero también es un insuficiente para lograr controlar la performance de políticos y burócratas y además incidir en la marcha de la gestión pública. Para desarrollar esta idea nos referiremos a las dos formas en que opera la rendición de cuentas públicas en Chile.

a) Rendición de cuentas púbicas de las autoridades políticas: los presidentes de la república, los intendentes y los alcaldes deben realizar por mandato legal una rendición de cuenta pública anual de los resultados de la gestión realizada. Esto podría ser alentador. Sin embargo si se considera la necesidad de que estos mecanismos de control social sean vinculantes para que tengan un efectivo poder de control, podemos concluir que las rendiciones de cuentas realizadas tienen un alcance limitado ya que se remiten exclusivamente a informar sobre un listado de acciones realizadas (planes, programas y proyectos, ejecuciones presupuestarias, etc.). para evidenciar según lo dicho, las limitaciones de la rendición de cuentas públicas hacemos referencia a tres dimensiones básicas de la rendición de cuentas públicas propuestas por Schedler (1999): primero, la *informativa*, en la que se narra una secuencia de acciones y resultados, segundo, la *explicativa*, en la que se enuncian justificaciones por las acciones y resultados y, tercero, la *exigitiva*, en la que los ciudadanos pueden evaluar el desempeño y además, pueden ejercer el derecho a establecer sanciones positivas y negativas en correspondencia a la evaluación de ese desempeño. Vistas desde esta perspectiva, los actuales dispositivos de rendición de cuentas públicas alcanzan la primera y en parte, la segunda dimensión señaladas. No logran la dimensión exigitiva, por ello, las rendiciones son sólo formales y no son vinculantes, lo que limita, como se señaló, la posibilidad de que favorezcan el efectivo control social.

b) Rendición de cuentas de servicios y dependencias públicas: el Gobierno de Chile ha impulsado a través de la SUBDERE y la División de Organizaciones Sociales (DOS) la iniciativa denominada *Rendición de Cuentas Públicas Participativas* que se conciben como una instancia de información y de diálogo entre el gobierno nacional y la ciudadanía. Se consideran dos modalidades, una *modalidad presencial* (Cuentas Públicas Participativas Territoriales) y una *modalidad virtual*. En ambas se informa sobre el desempeño gubernamental a través de los resultados de las políticas sectoriales y además se abre un espacio de diálogo con la ciudadanía en torno a lo informado, diálogo centrados, sobre todo, en dar respuestas a las demandas y consultas ciudadanas.

Esta iniciativa, sin duda representa un avance respecto a las tradicionales rendiciones de cuentas públicas antes comentadas, ya que se entrega información más precisa sobre los planes, programas y proyectos y también permite a los ciudadanos *tener voz* y sobre todo permite formular demandas y requerimientos a las autoridades y funcionarios públicos. Si bien ambas modalidades permiten que la rendición de cuentas logre nos niveles *informativo, explicativo* y e*xigitivo* antes indicado, la limitación se refiere a que las respuestas a los requerimientos está referida al desarrollo de políticas públicas las cuales se han definido sectorialmente (*ex–ante*), sin adquirir, antes de la ejecución de las mismas, compromisos explícitos y contrastables con la ciudadanía en torno a los cuales *ex-post* se realicen las rendiciones de cuentas públicas.

B.7 Revocatoria de mandato

Este mecanismo no opera en Chile en la relación entre ciudadanos y gobiernos locales, regionales y nacionales.

2.2.3 BIBLIOGRAFÍA

Baño, R. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En E. Correa y M. Noé (Eds.). *Nociones de una Ciudadanía que Crece* (pp. 15-37). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). "Reforma constitucional establece iniciativa popular de la ley". http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2008-02-28.0604064183. Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Bolos, S. (2001). *Los dilemas de la participación en gobiernos locales,* presentado en 2do Congreso IGLOM: "Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado", México.

Brugué, J. (2002). Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 9-38.

Brugué, Qu., Font, J., Gomá, R. (2003). Participación y Democracia: Asociaciones y Poder Local. En M. J. Funes y Ramón Adell (eds.). *Movimientos sociales: cambio social y participación,* (pp. 132-161). Madrid: UNED.

Castillo, Y. (2002). Impacto de políticas Sociales Participativas. El caso del Programa Chile Barrio IX Región, 2001, *Estudios Sociales* 109 (1): 89-124.

Cogollos, S., Ramírez, J. (2007). *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al cabildo abierto de Bogotá*. *Universitas Humanística*, 63, 109-131.

Colino, C. (2002). *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la calidad, la eficacia y la capacidad*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/COLINO.PDF Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Comité de Ministros Social-Secretaría Ejecutiva (1999). La Gestión pública y el desafío de la Intersectorialidad, *La Revista de MIDEPLAN*, 3, 30-31.

Correa, G. (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región*: *Organizar la Oferta Gubernamental desde la Demanda Regional/Local*. Santiago de Chile: Grupo de Políticas Públicas, PNUD.

Delamaza, G. (2004). "Ejemplos que esperanzan". *Revista Universitaria*, 85. http://www.uc.cl/ru/84/dossier_6.html. Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Delamaza, G (2005). *Tan lejos tan cerca*. *Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Fleury, S. (2002). "Reforma del Estado", en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES-BID, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Font, J., Blanco, I., Gomà, R., Jarque, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 03 – 28.

Goldsmith, W., Vainer, C. (2001). Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *Eure*, 82 (27). http://www.scielo.cl/scielo.php Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Herreros, F. (2002). ¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición del capital social. *Papers*, 67, pp., 129-148.

Kymlicka, W. (1995). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: BOC.

Levi, M. (2001). Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work de Robert Putnam, *Zona Abierta,* pp., 94-95.

Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T. H. Marshall y T. Bottomore (Eds.) *Ciudadanía y Clase Social* (pp. 23-23), *Madrid:* Alianza Editorial, Madrid.

Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

Mezones, F. (2005). *Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: Estudio de Caso Programa de Desarrollo Comunitario para la paz en Guatemala*. X Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. http://www.clad.org.ve/fulltext/0052838.pdf Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Pagliai, C., Montecinos, E. (2007). *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung-Foro Chileno de Presupuesto Participativo.

Pettit, P. (1999). *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad*. Barcelona: Paidós.

Raczynski, D., Serrano, C. (2001). *Descentralización*: *nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Ramírez A. (2002). "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena", *Instituciones y Desarrollo*, 12-13: 147-192.

Rawls, J. (1996). *El lliberalismo político*. Barcelona: Crítica.

Rojas, M. (2002). Políticas Sociales y Territorio: ¿Nuevo escenario contextual? *Estudios Sociales***,** 110 (2), 101-113.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 31. http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006 Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. *Administración & Ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, 1 (1), 203-216.

Vásconez, J., Bossano, M. (2006). Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legitimización individual. www.cigu.org/cgi-bin/cigu Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON CONTROL SOCIAL

Mauricio García

2.3.1. MARCO EMPÍRICO

A. CARACTERÍSTICAS DESEABLES Y ANÁLISIS DE BRECHAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON CONTROL SOCIAL EN CHILE.

A partir del análisis internacional comparado podemos disponer de evidencia sobre el grado de avance de nuestro país en materia de participación ciudadana y control social y además, estimar cuáles son las características deseables que debería tener la institucionalidad pública que promueva efectivos avances en la materia y la relación de estos avances con los procesos de descentralización y desarrollo territorial. Estas características son:

10. Mecanismos de participación ciudadana que incorporen los niveles informativos, consultivo, de co-gestión y empoderador: en complemento a los mecanismos de participación que en Chile se centran fundamentalmente en los niveles informativo y consultivo, es necesario impulsar la puesta en marcha de otros que otorguen más poder de decisión a la ciudadanía y que en consecuencia, se sitúen en los niveles de co-gestión y empoderador.
11. Mecanismos de control social como herramientas de responsabilización política (accountability): los mecanismos de control social permiten que las autoridades elegidas democráticamente sean efectivamente responsables ante la ciudadanía por su desempeño. Esta responsabilización implica, por un lado, en que tengan el deber de rendir cuentas a la ciudadanía y por otro, que estén expuestos a sanciones al no cumplir con compromisos previamente establecidos.
12. Mecanismos de control social como herramientas para evaluar críticamente los efectos de la gestión pública en el proceso de descentralización y desarrollo territorial: en complemento a los mecanismos que promueven una mejor *accountability* de los representantes de la ciudadanía y los mecanismos de participación ciudadana referidos a la planificación participativa (en Chile operacionalizados a través de los PLADECOS y planes reguladores participativos), es fundamental diseñar y poner en operación otros mecanismos de control social que permitan a los ciudadanos disponer de información pública y pertinente que les habilite para evaluar e incidir en la toma de decisiones públicas que tienen

implicancias en los niveles nacionales, regionales y locales en torno a los procesos de descentralización y desarrollo territorial.

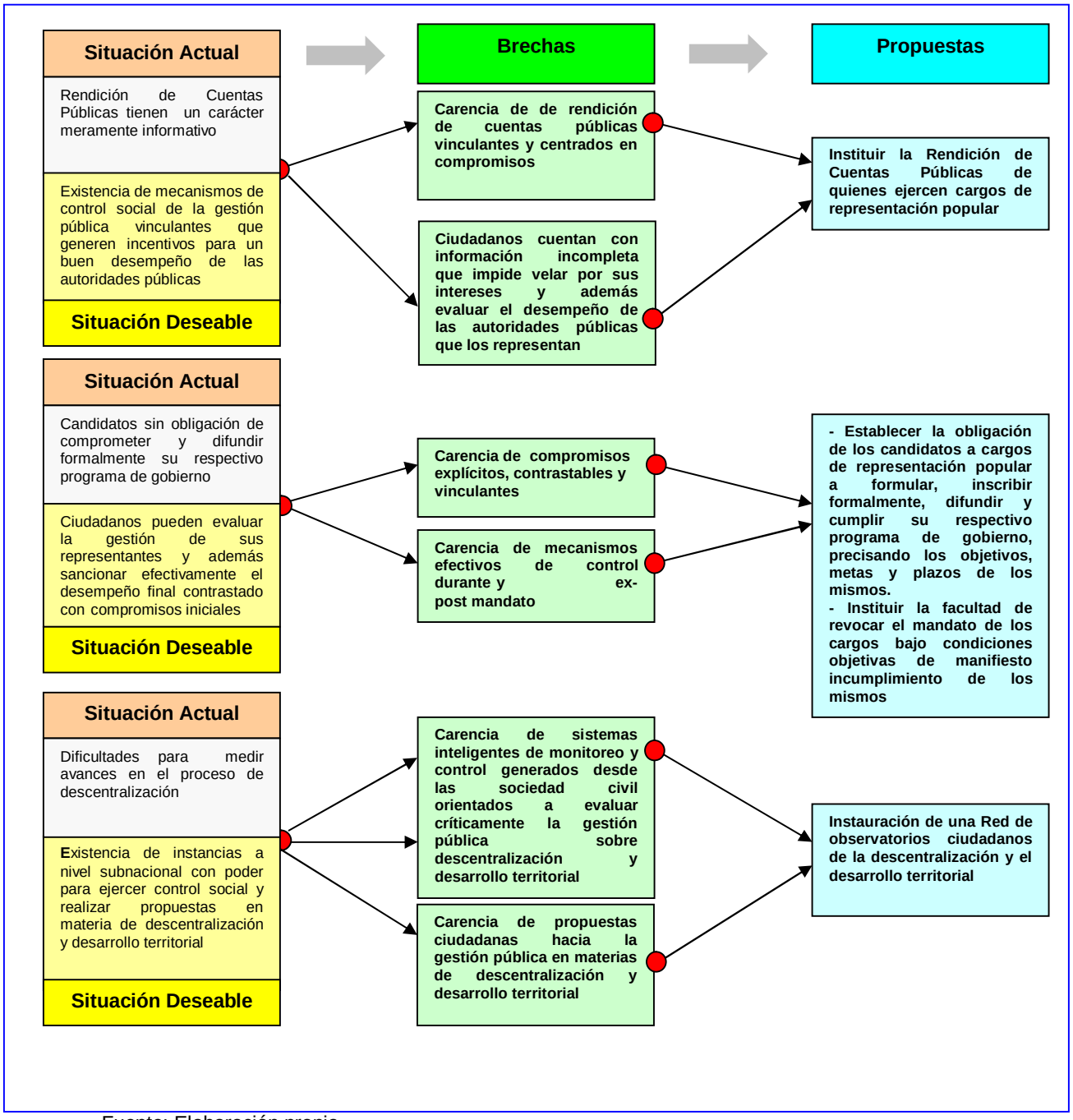
A continuación se presenta el análisis de brechas identificadas sobre los procesos de participación ciudadana y control social. Tomando en consideración las recién enunciadas características deseables de la participación ciudadana y control social en Chile, ahora distinguimos de dos ámbitos centrales que responden a las brechas identificadas para los elementos esperados. Estos son:

1. **CONTROL SOCIAL PARA LA RESPONSABILIZACIÓN (*ACCOUNTABILITY*) POLITICA:** según lo indicado en la característica deseada Nº2.
2. **PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL PARA INICIDIR EN TOMA DE DECISIONES CON IMPLICACIONES PARA LA DESCENTRALIZACION Y EL DESARROLLO:** según lo indicado en la característica deseada Nº3.

CONTROL SOCIAL PARA LA RESPONSABILIZACIÓN (*ACCOUNTABILITY*) POLITICA			
SITUACIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
La Rendición de Cuentas Públicas que realizan anualmente los gobiernos regionales y locales para cumplir con un requisito definido por ley, así como las recientemente implementadas Cuentas Públicas Participativas realizadas por las instituciones públicas, tienen un carácter meramente informativo. (No constituyen mecanismos efectivos de control social de la gestión pública; no existen compromisos explícitos previos de quienes rinden cuentas, respecto de los cuales la ciudadanía disponga de atribuciones formales para exigir explicaciones, o aplicar sanciones bajo condiciones de manifiesto incumplimiento de estos compromisos).	La existencia de mecanismos de control social de la gestión pública vinculantes que, al dotar a los ciudadanos de información relevante, generen incentivos en las autoridades que ejercen cargos de representación popular para lograr un buen desempeño en su gestión, lo que además genere otros efectos positivos como: a) Mayor consentimiento de los ciudadanos respecto a las decisiones de sus representantes b) mayor eficacia de los políticas públicas c) Mayor participación ciudadana en la gestión de la política pública d) Mayor transparencia en la implementación de la política pública y en la gestión de las autoridades políticas.	- **Carencia de mecanismos institucionales de rendición de cuentas públicas** que: a) Tengan como centro la evaluación del cumplimiento de compromisos previamente definidos b) Alcancen el nivel explicativos: que los representantes deban explicar el por qué logro no o no se logró los compromisos previamente definidos. c) Alcancen el nivel exigitivo: que los ciudadanos exijan, a través de dispositivos vinculantes el cumplimiento de los compromisos.	- **Instituir la Rendición de Cuentas Públicas de quienes ejercen cargos de representación popular** (municipal, regional, parlamentaria) así como de directivos de organismos públicos, con evaluación y autocrítica de su gestión, revisando los resultados logrados en relación a metas y compromisos previamente - La ciudadanía accederá sin limitación a la información contenida en estas cuentas evaluativas y podrá consultar e interpelar a sus autoridades, e incluso exigir sanciones, bajo condiciones previamente definidas, en caso de incumplimiento de programas o compromisos establecidos
SITUACIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
- Los candidatos a cargos de representación popular territorial no tienen la obligación de comprometer y difundir formalmente su respectivo programa de gobierno y de exponerse a sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de los mismos. - No hay debate democrático, participación ciudadana y control social eficaz sobre compromisos programáticos de los candidatos y autoridades electas.	- Ciudadanos cuentan con información que les permite ejercer un efectivo control social del desempeño de sus representantes y de la gestión pública. Ciudadanos pueden evaluar la gestión de sus representantes y además sancionar efectivamente el desempeño final contrastado con compromisos iniciales. - Ciudadanos inciden en el resultado del desempeño de sus representantes al afectar sus estructuras de oportunidades, a través de la rendición de cuentas públicas y las posibles sanciones asociadas.	**- Carencia de compromisos explícitos, contrastables y vinculantes** de parte de los candidatos a cargos de elección popular frente a los ciudadanos. - **Carencia de mecanismos efectivos de control durante y ex-post mandato** de una autoridad pública electa mediante elección popular	- **Establecer la obligación de los candidatos a cargos de representación popular (municipal, regional, parlamentaria) a formular, inscribir formalmente, difundir y cumplir su respectivo programa de gobierno, precisando los objetivos, metas y plazos de los mismos.** - **Instituir la facultad de revocar el mandato de los cargos** antes de su término, bajo condiciones objetivas de manifiesto incumplimiento de los mismos.

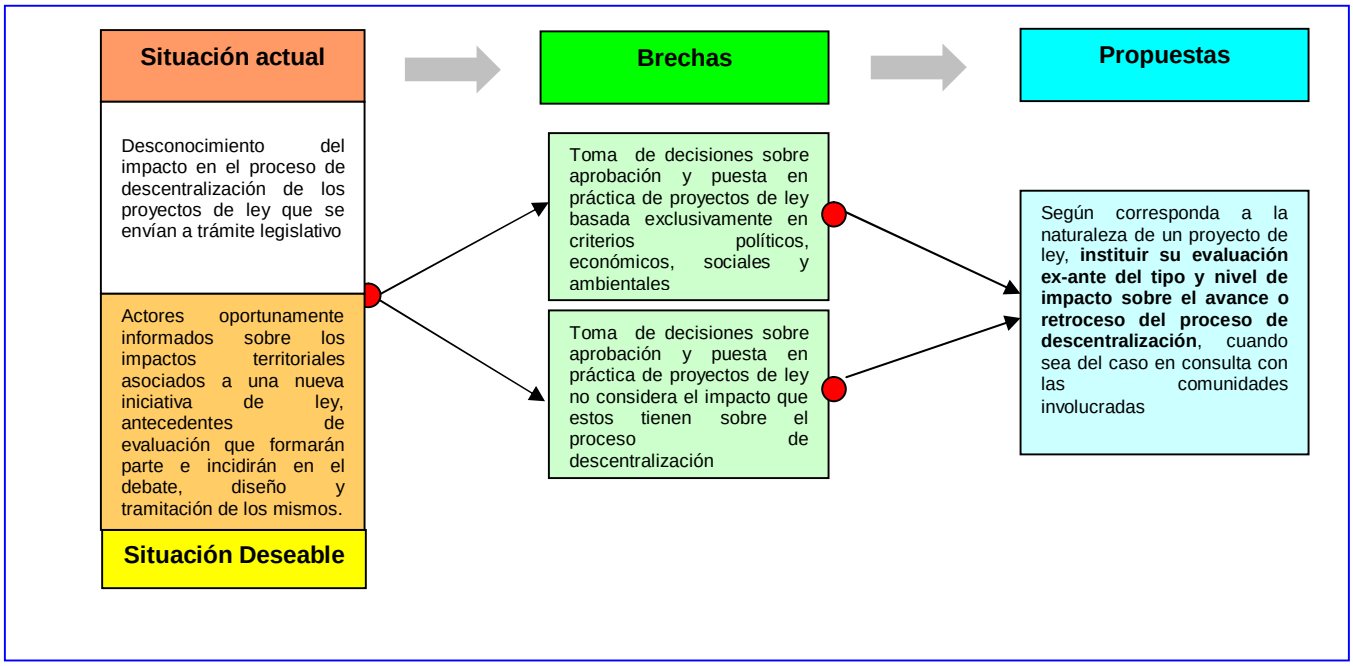
PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL PARA INICIDIR EN TOMA DE DECISIONES CON IMPLICACIONES PARA LA DESCENTRALIZACION Y EL DESARROLLO			
SITUACIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
Según sea la naturaleza de un proyecto de ley, se envía a trámite legislativo acompañado de una evaluación de sus impactos esperados (económicos, sociales, ambientales, etc.). Sin embargo, antes de la aprobación y puesta en práctica de un determinado proyecto de ley se ignora (gobierno, parlamentarios, autoridades, comunidades regionales y locales), cuál es su impacto esperable (positivo, negativo o neutro), sobre el avance del proceso de descentralización.	- Actores oportunamente informados sobre los impactos territoriales asociados a una nueva iniciativa de ley, antecedentes de evaluación que formarán parte e incidirán en el debate, diseño y tramitación de los mismos. - Durante todas las etapas de gestación y tramitación de un proyecto de ley (desde su diseño hasta su promulgación y puesta en práctica) tanto el propio gobierno como los parlamentarios (especialmente los electos en regiones), se preocuparán para que los proyectos de ley lleven implícito un impacto positivo, cuando más neutro, pero no negativo, sobre el avance general del proceso de descentralización y el desarrollo de las comunas y regiones. Las instituciones de la sociedad civil y academia de las regiones así como la ciudadanía en general estarán informadas y atentas para demandar al gobierno y a los parlamentarios representantes de sus regiones la aprobación, modificación o rechazo de un proyecto de ley, según sea el impacto descentralizador positivo, negativo o neutro del mismo.	- Toma de decisiones sobre aprobación y puesta en práctica de proyectos de ley basada exclusivamente en criterios políticos, económicos, sociales y ambientales. - Toma de decisiones sobre aprobación y puesta en práctica de proyectos de ley no considera el impacto que estos tienen sobre el proceso de descentralización.	- Según corresponda a la naturaleza de un proyecto de ley, **instituir su evaluación ex-ante del tipo y nivel de impacto sobre el avance o retroceso del proceso de descentralización**, cuando sea del caso en consulta con las comunidades involucradas.
SITUACIÓN ACTUAL	**SITUACIÓN DESEABLE**	**BRECHA**	**PROPUESTA**
- Entre las carencias que limitan el avance de la descentralización está la dificultad de medir su ritmo y profundidad con indicadores validados, así como el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de autoridades, candidatos, dirigentes de la sociedad civil y otros actores relacionados al proceso - El mismo diagnóstico es válido respecto a la evaluación crítica de las políticas e intervenciones públicas de carácter territorial	La existencia de instancias a nivel subnacional que cuenten con poder efectivo de realizar control social de la gestión pública y del desempeño de autoridades del gobierno nacional y los gobiernos locales y además de los parlamentarios, en materia de descentralización y desarrollo territorial	- **Carencia de sistemas inteligentes de monitoreo y control** generados desde las sociedad civil orientados a evaluar críticamente la gestión pública sobre descentralización y desarrollo territorial y además, a formular propuestas de gestión y recomendaciones de política.	**Instauración de una Red de observatorios ciudadanos de la descentralización y el desarrollo territorial**. Estos observatorios serán de carácter técnico, autónomo y participativo, de interés y financiamiento público, dirigido a monitorear e informar a todos los actores del desarrollo y a la ciudadanía sobre los principales aspectos relacionados al proceso de descentralización y al desarrollo territorial.

Esquema de Análisis de Brechas en Participación Ciudadana con Control Social



Fuente: Elaboración propia.

Esquema de Análisis de Brechas en Participación Ciudadana con Control Social (continuación)



B. PROPUESTAS DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS.

B.1 Red de observatorios ciudadanos de la descentralización y el desarrollo territorial (*)

Situación actual:

- Una carencia que limita severamente la calidad del debate técnico, académico y político así como el ritmo y profundidad de avance de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial, es la falta de indicadores validados relacionados a dichos procesos, y de monitoreo e información sobre el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de autoridades, candidatos, dirigentes de la sociedad civil y otros actores relacionados al proceso.
- Dicha carencia dificulta el alineamiento de las voluntades, capacidades y recursos de los diferentes actores del desarrollo en torno a objetivos, metas y acciones compartidas, así como la aplicación focalizada y diferenciada de las respectivas políticas e instrumentos públicos.

Propuesta:

- Crear una Red de Observatorios Ciudadanos de la Descentralización y el Desarrollo Territorial, de carácter técnico, autónomo y participativo, de interés y financiamiento público, dirigido a monitorear e informar a la ciudadanía y a todos los actores del desarrollo de cada región, sobre los principales aspectos relacionados a dichos procesos, tales como:
  - Indicadores del avance de los procesos de Descentralización y de Desarrollo Territorial, en el nivel local y regional.
  - Grado de cumplimiento de compromisos contraídos por personas e instituciones (autoridades, candidatos, otros actores relacionados).
  - Indicadores de desarrollo económico local y regional (IPC, ingreso mínimo, competitividad, inversión, demanda y oferta de servicios, conocimiento, capital humano calificado, análisis prospectivo y de brechas, etc.)
  - Evaluaciones del impacto descentralizador (positivo, negativo) de los proyectos de ley.

- Percepciones de la ciudadanía.

(*) Autores:

IDER-UFRO (2009); Patricio Sanhueza, Xiména Sánchez, U. de Playa Ancha.

Impactos Esperados:

- Facilita el acceso a información relevante y su utilización como bien público.
- Favorece la formación de la opinión pública respecto de la importancia del proceso de descentralización sobre su calidad de vida.
- Focaliza y fortalece los espacios de participación y control social, acercando los objetivos, beneficios y complejidades de la descentralización el desarrollo de los territorios al conocimiento y valoración de los ciudadanos.
- Facilita la evaluación ciudadana de las políticas públicas de directo interés y desarrolla capacidades de co-gestión y cooperación.
- Mejora la interlocución entre sociedad civil, academia, órganos públicos, parlamento, dirigentes políticos, etc.
- Contribuye a un mejor cumplimiento de los compromisos contraídos por autoridades y candidatos de representación popular, y así, a una mejor calidad y ritmo de avance de las iniciativas de descentralización.
- Contribuye a mejorar las prácticas de buen gobierno a nivel municipal, regional y nacional.

B.2 Obligatoriedad de candidatos a comprometer su programa (*)

Situación actual:

- Los candidatos a cargos de representación popular territorial no tienen la obligación de comprometer y difundir formalmente su respectivo programa de gobierno y de exponerse a sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de los mismos.
- No hay debate democrático, participación ciudadana y control social eficaz sobre compromisos programáticos de los candidatos y autoridades electas.

Propuesta:

- Establecer la obligación de los candidatos a cargos de representación popular municipal y regional, a formular, inscribir formalmente, difundir y cumplir su respectivo programa de gobierno, precisando los objetivos, metas y plazos de los mismos.
- Instituir la facultad de revocar el mandato de los cargos antes de su término, bajo condiciones objetivas de manifiesto incumplimiento de los mismos.

Instrumento: reforma a Ley Orgánico Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios

Impactos Esperados:

- Obliga a los candidatos a comprometer, difundir y cumplir sus respectivos programas, contribuyendo a una formulación precisa y viable de los mismos.
- Facilita el conocimiento y debate de las propuestas programáticas por parte de la ciudadanía y su discernimiento informado en los procesos electorales.
- Empodera a los ciudadanos para controlar el cumplimiento de los compromisos de los candidatos.
- Favorece la implementación de políticas públicas más eficaces y eficientes, resguardando los asuntos de interés público.
- Incentiva la confianza ciudadana hacia sus representantes en la gestión pública, mejorando el capital social en los niveles municipal, regional y nacional.

- Mejora la calidad de la democracia.

(*) Autores:

- SUBDERE (2001), *El Chile descentralizado que queremos,*

- CONAREDE (2005), Iniciativa ciudadana “Yo Voto por las Regiones”

Sistematización y complementos: IDER-UFRO

B.3 Rendición de cuentas públicas vinculantes a compromisos (*)

Situación Actual:

- La Rendición de Cuentas Públicas que realizan anualmente los gobiernos regionales y locales para cumplir con un requisito definido por ley, así como las recientemente implementadas Cuentas Públicas Participativas realizadas por las instituciones públicas, tienen un carácter meramente informativo. (No constituyen mecanismos efectivos de control social de la gestión pública; no existen compromisos explícitos previos de quienes rinden cuentas, respecto de los cuales la ciudadanía disponga de atribuciones formales para exigir explicaciones, o aplicar sanciones bajo condiciones de manifiesto incumplimiento de estos compromisos).

Propuesta:

- Instituir la Rendición de Cuentas Públicas de quienes ejercen cargos de representación popular (municipal, regional, parlamentaria) así como de directivos de organismos públicos, con evaluación y autocrítica de su gestión, revisando los resultados logrados en relación a metas y compromisos previamente contraídos.
- La ciudadanía accederá sin limitación a la información contenida en estas cuentas evaluativas y podrá consultar e interpelar a sus autoridades, e incluso exigir sanciones, bajo condiciones previamente definidas, en caso de incumplimiento de programas o compromisos establecidos.

Instrumento: Ley

Impactos Esperados:

- Permite evaluar el nivel de cumplimiento de autoridades y directivos en cuanto al logro de metas y resultados en determinados períodos de gestión.
- Aumenta la confianza de los ciudadanos respecto a sus representantes y en quienes estos han delegado la implementación de políticas públicas.
- Favorece el consentimiento de los ciudadanos respecto a las decisiones políticas y de gestión pública tomadas por sus representantes y sus delegados.

- Empodera a los ciudadanos para controlar el cumplimiento de los compromisos de los candidatos y autoridades, así como de programas y normas establecidas.
- Mejora la calidad (eficiencia, eficacia, pertinencia, impacto) de las políticas públicas y favorece la transparencia de su gestión.
- Mejora la calidad de la democracia.

(*) Autor:

SUBDERE (2001), propuesta evaluación y rendición de cuentas, en El Chile Descentralizado que queremos.

Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009)

B.4 Evaluación ex-ante del impacto descentralizador de los proyectos de ley (*)

Situación Actual:

- Según corresponda a la naturaleza de un proyecto de ley, en la fase de su diseño y cuando se envía a trámite legislativo, éste se acompaña de una evaluación de sus impactos esperados (económicos, sociales, ambientales, etc.).
- Sin embargo, durante el diseño y trámite legislativo de un determinado proyecto de ley (antes de su aprobación y puesta en práctica), no existe como procedimiento regular una evaluación de su impacto esperable (positivo, negativo o neutro), sobre el avance del proceso de descentralización (efecto que se ignora por parte de todas las instancias responsables de promover la descentralización y el desarrollo de los territorios: gobierno; parlamentarios; autoridades regionales y locales; comunidades).

Propuesta:

- Según corresponda a la naturaleza de un proyecto de ley, instituir su evaluación ex-ante del tipo y nivel de impacto sobre el avance o retroceso del proceso de descentralización, cuando sea del caso en consulta con las comunidades involucradas. Dicha evaluación será realizada por un órgano autónomo acreditado, por encargo de:

  - el Gobierno (SUBDERE, SEGPRES, Gobiernos Regionales, otros),
  - una o dos de las ramas del parlamento.
  - instituciones de la sociedad civil y comunicada oportunamente a la ciudadanía y a las instancias que intervienen en el diseño, trámite de aprobación y puesta en práctica del respectivo proyecto de ley.

Instrumento: decisión político-administrativa

(*) Autor:

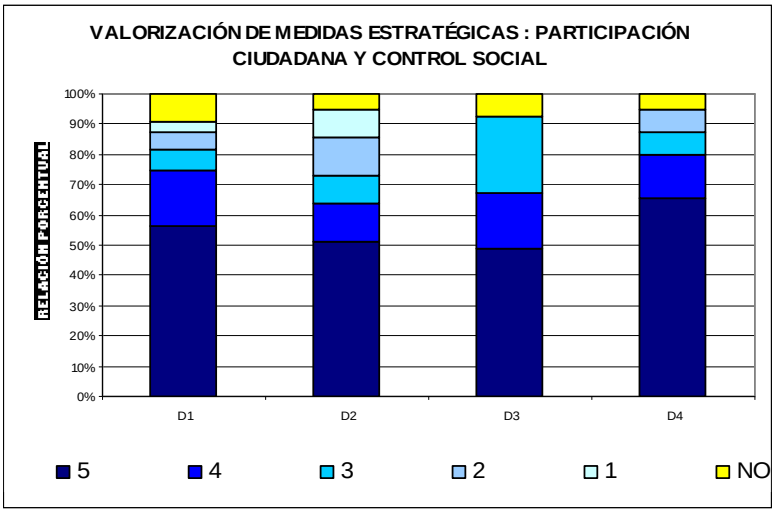
IDER-UFRO (2005)

Impactos Esperados:

- Todos los actores relacionados a los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional estarán oportunamente informados sobre los impactos territoriales asociados a una nueva iniciativa de ley, antecedentes de evaluación que formarán parte e incidirán en el debate, diseño y tramitación de los mismos.
- Durante todas las etapas de gestación y tramitación de un proyecto de ley (desde su diseño hasta su promulgación y puesta en práctica) tanto el propio gobierno como los parlamentarios (especialmente los electos en regiones), se preocuparán para que los proyectos de ley lleven implícito un impacto positivo, cuando más neutro, pero no negativo, sobre el avance general del proceso de descentralización y el desarrollo de las comunas y regiones.
- Las instituciones de la sociedad civil y academia de las regiones así como la ciudadanía en general estarán informadas y atentas para demandar al gobierno y a los parlamentarios representantes de sus regiones la aprobación, modificación o rechazo de un proyecto de ley, según sea el impacto descentralizador positivo, negativo o neutro del mismo.

C. SOCIALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN TALLERES REGIONALES.

Los participantes en talleres y entrevistados de las regiones participantes de este estudio, realizaron los siguientes comentarios, observaciones y valorización de las medidas sobre participación ciudadana y control social:

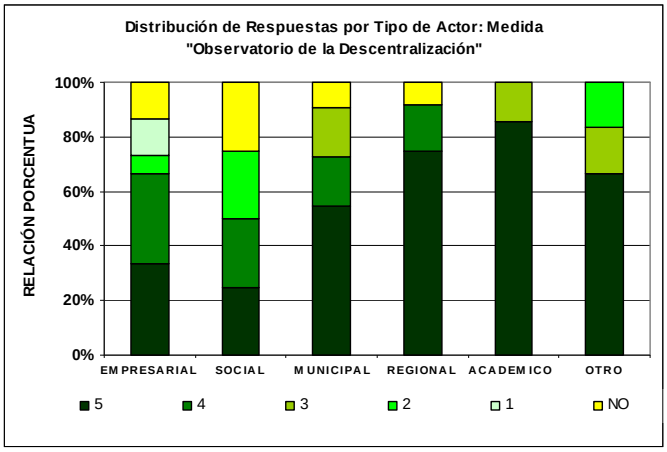


D1: Observatorio de la Descentralización
D2: Obligatoriedad de candidatos a comprometer su programa
D3: Evaluación ex-ante del impacto descentralizador de proyectos de ley
D4: Rendición de Cuentas Públicas

Dentro del ámbito de participación ciudadana y control social, la medida estratégica que resulto con un mayor porcentaje de aprobación fue la **D4: *"Rendición de Cuentas Públicas"***, entendida como una evaluación al actual proceso de rendiciones que realizan las autoridades locales, regionales y nacionales, donde puedan existir controles sobre indicadores y metas, y sanciones cuando estas no se cumplan.

Por otra parte, las medida que logro mayor porcentaje de comentarios, observaciones y reprobaciones es la medida **D2: *"Obligatoriedad de candidatos a comprometer su programa"***, principalmente por que no necesariamente los candidatos tienen toda la responsabilidad de ejecución de proyectos y programas una vez electos, y muchas veces, eso depende de otras instituciones y/o autoridades.

C.1 Observatorio de la Descentralización. Esta medida obtuvo un alto porcentaje de aprobación con un 75% de respuestas con alta valoración. El sector que le dio mayor valoración a esta medida, fue el académico y el de informantes regionales. El sector que le dio valoración más baja a esta medida fue el empresarial y el social. Donde los principales comentarios y observaciones que se identificaron son:

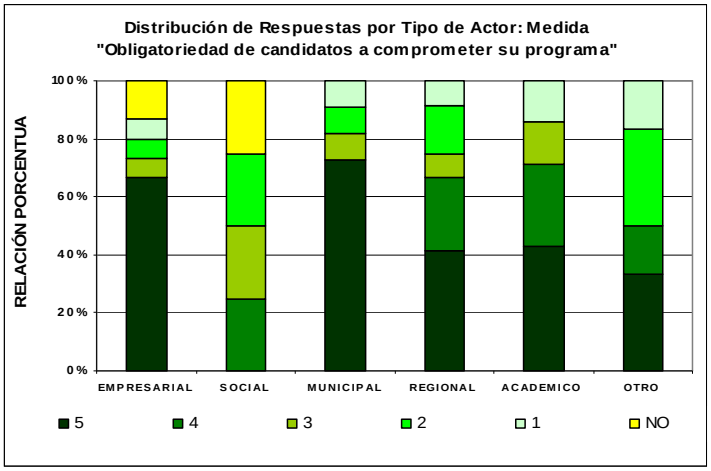


- **Observatorio Autónomo:** se requiere definir el concepto de

autonomía, ya que debe ser un observatorio o redes de observatorios, que tengan imparcialidad y pluralidad de opinión, pero sin embargo, deben resguardar las estrategías de desarrollo nacional y la política institucional.

- **Aporte de Servicios Públicos:** los servicios públicos deben aportar en la medición de la descentralización y también del centralismo de sus instituciones, implementar dentro de los servicios públicos sistemas de control de los procesos de descentralización.
- **Observatorios Universitarios:** se propone a las Universidades como las entidades más idóneas para alojar estos observatorios, por poseer las capacidades y la pluralidad requerida para mantener la imparcialidad de los procesos de descentralización.

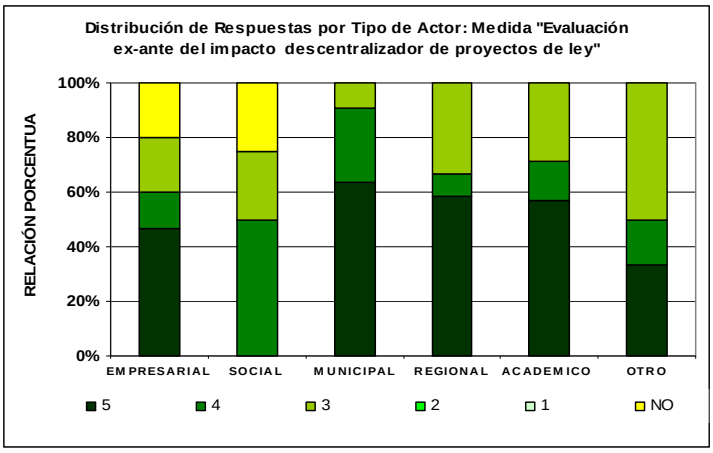
C.2 Obligatoriedad de candidatos a comprometer su programa. Esta medida obtuvo un porcentaje de aprobación del 65%, por otra parte un 10% de respuestas con valoración 1, lo que implica oposición a la aplicación de esta medida. El sector donde se identifica el mayor porcentaje de aprobación se encuentra en el empresarial y municipal, mientras que la valoración más baja se encuentra en el sector social y otro. A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios realizadas por los distintos informantes claves:



- **Medición de las Acciones:** se plantea que existen acciones que son cuantificables y por lo tanto, exigibles, pero por otro lado, existen acciones que no lo son, y por lo tanto, no pueden ser exigibles. Esta situación podría generar un efecto perverso, que es transformar el sistema en una caza política – partidista.
- **Competencias y Capacidades de Candidatos:** se comenta por parte de los informantes que es muy necesario, incorporar restricciones y requerimientos a los candidatos asociadas a las capacidades y competencias mínimas que deben tener incorporadas al momento de postularse a un cargo de elección popular.

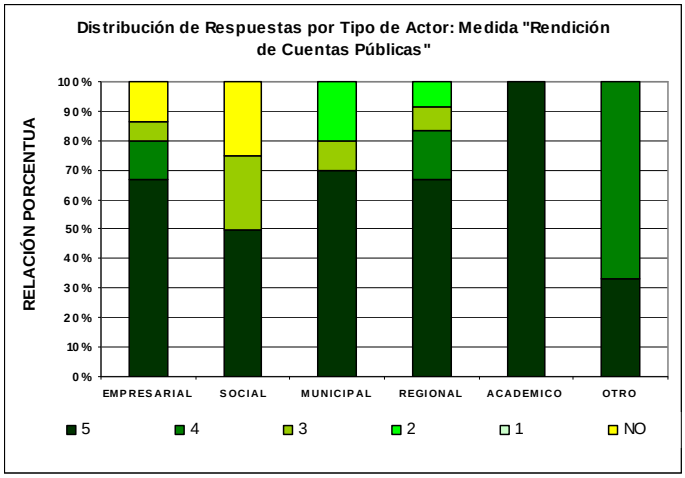
- **Figura Jurídica:** esta medida podría generar problemas por la figura jurídica que vele por el proceso de control del nivel de cumplimiento de los programas, figura que no existe y que debería ir asociada a una institucionalidad que hoy no existe.

C.3 Evaluación ex - ante del impacto descentralizados de proyectos de ley: medida que alcanza un porcentaje de aprobación de 68%, donde la mayor valoración se obtuvo del sector municipal, mientras que el sector social y otro, son aquellos que tienen mayor cantidad de observaciones y puntos en contra de la aprobación de esta medida, las cuales se describen a continuación:



- **Aprobación de Leyes en Chile:** La ley establece que toda iniciativa legal en Chile debiera construirse en la dirección de profundizar la descentralización. Toda medida que vaya en contra de esto resulta, eventualmente, anti-constitucional.
- **Aumento de la burocracia:** se plantea que la incorporación de una evaluación adicional a un proyecto de Ley, retrasará el proceso de evaluación y da un grado más de complejidad a la aprobación. Sin embargo, si esta situación es conocida y asumida por la ciudadanía, es muy relevante que este tipo de evaluaciones se lleven a cabo.

C.4 Rendición de Cuentas Públicas. Medida que logró una alta aprobación, con un 80% de las respuestas con valoración de 4 y 5, siendo el sector con mayor concentración con respuestas de aprobación, el de informantes regionales, con el 100% de las respuestas con valoración 5. A continuación se presentan los principales comentarios y observaciones a esta medida que



realizaron los informantes claves en los talleres y entrevistas regionales:

- **Medios de Comunicación:** Se propone que sea obligatoria la publicación de las cuentas públicas de gestión en los medios de comunicación, con acceso para toda la comunidad.
- **Modelo de Gestión de Resultados:** Establecer el modelo de gestión por resultados, (modelo argentino), que implica suscribir un compromiso ciudadano por la gestión a realizar.
- **Sanciones por incumplimiento:** se debe incorporar en la presente medida, el modelo y propuestas de sanciones por incumplimiento de indicadores y metas que forman parte de la cuenta pública.
- **Relación de la Cuenta Pública con el Programa de Gobierno:** debe ser obligatorio que la cuenta pública responda los resultados planteados en el Plan de Gobierno, situación que en la actualidad no es exigible por el sistema.

C.5 Propuestas de nuevas medidas estratégicas de participación ciudadana y control social: Como resultado de las actividades de taller y entrevistas se plantean las siguientes nuevas propuestas de medidas estratégicas de participación ciudadana y control social:

- **Propuesta 1: *Educación Cívica:*** Educar a la población acerca de los roles, poderes y atribuciones de las distintas autoridades. Los jóvenes deben conocer derechos, deberes como ciudadanos. Deben conocer el sistema de la administración comunal, regional y nacional. Saber de dónde se obtienen los fondos para el desarrollo social y económico.

2.3.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de la evidencia disponible desde la experiencia internacional comparada y contrastándola con la situación actual en Chile, podemos señalar que nuestro país existen avances en la instauración de mecanismos de control social y participación ciudadana, sin embargo, estos logros no son suficientes. Desarrollamos esta idea central a partir de las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Más control social a través de mecanismos vinculantes y centrados en compromisos de las autoridades políticas.

En Chile se aprecia un creciente esfuerzo desde el gobierno nacional para impulsar el funcionamiento de mecanismos de control social y de participación ciudadana. Aquí se evidencia que este empeño de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se produce en el contexto del gradual proceso de profundización de la democracia. Es por esta razón que en el caso del control social actualmente operan en nuestro país mecanismos que tienen su peso gravitacional en el nivel informativo, como las rendiciones cuentas públicas, las cartas de derechos del ciudadano y las audiencias públicas. En este marco, se transfiere información a la ciudadanía respecto al desempeño de las autoridades y funcionarios y además, respecto de la marcha y resultados de las políticas implementadas a nivel nacional, regional y local. También existen avances que permiten que algunos mecanismos se sitúen en la dimensión explicativa, en donde existe la posibilidad de que la ciudadanía reciba justificaciones fundamentadas respecto a la calidad de la gestión pública. Sin embargo, queda pendiente la instauración de mecanismos que otorguen más poder decisorio de los ciudadanos en torno a las dimensiones más relevantes de las políticas públicas y sobre todo, en el poder de sanción efectivo sobre las autoridades electas y funcionarios públicos. Hacemos referencia aquí a mecanismos de control social que funcionan en un nivel exigitivo y que son vinculantes y que son aún inexistentes en Chile, como las revocatorias de mandatos, las consultas populares y el defensor del ciudadano.

En este sentido, podemos señalar que es necesario que además de la necesaria transparencia en la información para que esta realmente sea pública, es fundamental que las acciones de las autoridades y funcionarios públicos estén articuladas en compromisos previos adquiridos con la ciudadanía, de tal manera que estos compromisos previos sean cobrables y que en complemento existan medios para que estos compromisos sean

vinculantes de tal forma que los gestores públicos tengan fuertes incentivos para cuidar efectivamente los intereses de la ciudadanía[1].

2. Más participación ciudadana abriendo más espacios para la toma de decisiones y el empoderamiento ciudadano

Los mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas están centrados en el nivel informativo y en el de consulta, pero falta abrir más espacios de poder ciudadano de tal forma que sea posible participar en los niveles de co-gestión y de empoderamiento. Podemos señalar que, en general, desde la participación ciudadana se ha privilegiado el abrir espacios que favorezcan la eficacia de las políticas públicas en marco definidos desde el Estado. Por ello se requieren espacios de participación ciudadana que otorguen más autonomía a los ciudadanos de tal forma que efectivamente se reconozca la participación como un derecho y un deber cívico, lo que implica además, avanzar en el tránsito desde una democracia representativa hacia una democracia participativa.

A partir de la evidencia disponible desde la experiencia internacional se puede señalar además, que para que se avance aún más la participación ciudadana y control social en Chile es una condición fundamental profundizar el proceso de descentralización en todas sus dimensiones. Se hace patente el hecho de que los países que han otorgado más poder a los ciudadanos para que participen y ejerzan control social sobre la gestión pública son aquellos que tienen altos niveles de descentralización. Esto hace posible que los niveles regionales y locales definen y han operativos sus propios mecanismos de participación ciudadana y control social, los que justamente se focalizan preferentemente en el nivel exigitivo y son vinculantes. Además, las administraciones descentralizadas locales y regionales establecen una eficiente coordinación con el nivel nacional para la implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social de carácter más informativo.

3. Promover el círculo virtuoso entre participación ciudadana, control social y descentralización.

[1] En anexo ilustramos este punto con una breve indicación de elementos de diseño institucional a considerar para la rendición de cuentas públicas como mecanismo de control social.

Considerando lo antes señalado y dada la importancia capital de la descentralización para la promoción de la participación ciudadana y el control social, señalamos que es posible promover el avance de la descentralización y también la promoción del desarrollo territorial a través de mecanismos de control social. Este ha sido el sentido de las propuestas antes presentadas sobre la creación de observatorios ciudadanos de descentralización y de desarrollo territorial y de la evaluación ex-ante de iniciativas de gestión pública que tengan implicancias en el proceso de descentralización. En este sentido proponemos que es necesario crear las condiciones para que surja y se recree un círculo virtuoso entre participación ciudadana-control social y descentralización.

2.3.3 ANEXO

Elementos a considerar en una propuesta de diseño institucional para la rendición de cuentas públicas.

En este apartado presentamos elementos necesarios de contemplar para el diseño institucional[2] de rendición de cuentas públicas para un efectivo control social.

Indicaremos, en primer lugar, que la rendición de cuentas públicas es entendida aquí como la transferencia pública de información de parte de una autoridad pública o un funcionario hacia los ciudadanos sobre el resultado de las acciones que ha realizado en el marco de los compromisos que ha establecido. Las condiciones de diseño institucional para realizar esta rendición de cuentas pública son las siguientes:

a) En la rendición de cuentas públicas se tendrá como referencia los compromisos formales establecidos. Entre los compromisos se contemplan: productos específicos medibles y verificables y además plazos para su concreción. Con esta condición se espera lograr un control por resultados de desempeño, en donde además sea posible definir claramente responsabilidades. En la formalización de compromisos debe considerarse algunos aspectos que lo resguarden ante algunas condiciones que impidan o dificulten su adecuado desempeño, siempre que esto escape del control y posibilidades del agente responsable. Entre estas condiciones están el cambio de condiciones presupuestarias o de priorización definidas desde los niveles jerárquicos superiores de la cadena de delegaciones, la inadecuada actuación de los superiores de la cadena de delegación incluyendo a los ciudadanos destinatarios de los programas o proyectos. En este último punto nos referimos a tareas o responsabilidades que de no ser realizadas o asumidas por estos superiores inciden negativamente en la concreción de los compromisos.

[2] Hacemos referencia a qué entendemos por diseño institucional. Adoptamos la perspectiva de la nueva economía institucional para decir que las instituciones formales son reglas del juego de estructuran las preferencias de los individuos (North, 1990). En una lógica de situación en la que los individuos están constreñidos por reglas del juego que conforman estructuras de oportunidad y además, deben interactuar con otros individuos orientados de la misma forma, tenemos que sus decisiones son estratégicas e interdependientes. Las estructuras de oportunidades pueden ser diseñadas o modificadas con el fin de afectar la conducta agregada de los individuos y de esta forma, promover ciertos fines sociales valorados (Pettit, 1996). De la configuración específica de estas preferencias y reglas del juego dependerán los resultados que se produzcan, resultados que a nivel normativo son evaluados positiva o negativamente. Resultados positivos pueden ser la eficiencia, la igualdad y la cooperación. Dicho esto, podemos señalar, siguiendo a Goodin (1998), Mantzavinos (2001), Weimer (1995) y Calvert (1995), que el diseño institucional es la creación intencionada de mecanismos que orientan las decisiones de los individuos con el fin de promover resultados valiosos en un contexto determinado que correlacione expectativas y constituya una base para la acción.

b) La obligatoriedad de la rendición de cuentas de parte del agente responsable debe quedar estipulada en el contrato que define sus condiciones laborales y las condiciones y compromisos que debe cumplir en la ejecución del programa o proyecto a su cargo (productos, plazos).

c) La rendición de cuentas públicas se puede realizar a través de la entrega de informes escritos y además, la exposición oral sobre los compromisos contraídos, los que son contrastados con el resultado de las acciones realizadas. Para que esto sea posible es necesario que cumpla con tres condiciones fundamentales de diseño institucional:

d) La rendición de cuentas públicas debe ser obligatoria.

e) La rendición de cuentas públicas debe ser efectivamente pública: la publicidad presenta tres dimensiones (Luban, 2003): conocimiento general, *X* es público si todos saben *X*, se trata de que todas las partes interesadas tengan acceso a la misma información; conocimiento mutuo: *X* es público si todos saben *X* y todos saben que todos saben *X;* y debate crítico: la información disponible como producto de las dimensiones anteriores es transparente y debe ser utilizada para ser debatida críticamente. Esto permitiría que la información del desempeño de una autoridad o funcionario esté abierta y disponible para el escrutinio, esto es, inspeccionada, criticada y contestada por los involucrados.

e) La rendición de cuentas debe contemplar necesariamente tres niveles señalados previamente: el informativo, el explicativo y el exigitivo.

f) La rendición de cuentas pública debe ser vinculante: implica que los resultados informados deben ser contrastados con los compromisos previamente contraídos y además, que el cumplimiento de estos compromisos tenga como consecuencias las correspondientes sanciones también establecidas contractualmente.

2.3.4 BIBLIOGRAFIA

Barreiro, B. (1999). “Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales”. *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 149-169.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Boix, Ch. &, Posner, D. (2000). Capital Social y Democracia. *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2), 159-185.

Calvert, R. (1995). “The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design”, en D. Weimer (ed.), *Institutional Design*. Massachusetts: Kluwer Academic Publisher.

Cicerón (1984). *De la República*. México, D.F.: Ed. UNAM.

Camou, A. (2000). La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 62, 4: 159- 188.

Consejo Científico del CLAD (2000). La responsabilización (“*accountability*”) en la nueva gestión pública latinoamericana. En Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

De Francisco, A. (2005). “Para forzar a los gobiernos a responder”, en M. J. Bertomeu, A. Domènech y A. De Francisco (comps.), *Republicanismo y Democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

De Francisco, A. (2007). *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*. Madrid: Catarata.

Dunn, D. (1999). “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Espinel, M. (2002). “Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido”, *Zona Abierta*, 98/99: 1-26.

Fearon, J. (1999). “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fearon, J. (2002). Control electoral y control de los políticos: la selección de Buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno. *Zona Abierta*: 100/101, 137-188.

Ferejohn, J. (1999). “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fleury, S. (2002). “Reforma del Estado”, en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES-BID, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fraile, M. (2002). “El voto económico en las elecciones de 1996 y 2000: una comparación”, *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 129-151.

Fiorina, M. (1981). *Retrospective voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2006). *Reforma del Estado en Chile 2000-2006.* Santiago de Chile: Comité Editorial Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Hacienda, SUBDERE.

Goodin, R. (1998). Institutions and their design, en R. E. Goodin (comp.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hardin, R. (1999). “Do we want trust in Government”, en M. Warren (ed.), *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heidenheimer, A., Johnston, M., Levine, V. (2002). “Términos, conceptos y definiciones: una introducción”, *Zona Abierta*, 98/99: 27-43.

Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El Problema de la creación de capital social.* Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Herreros, F. (2004a). “La confianza política en la tradición republicana desde Cicerón hasta Madison”. *Revista de Estudios Políticos*, 125, 325-347.

Herreros, F. (2006). “Screening before Sanctioning. Elections and Republican Tradition”. *European Journal of Political Theory*, 5 (4), 415-435.

Jiménez, F., Caínzos, M. (2004). “La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones”, *Revista Española de Ciencia Política*, 10: 141-170.

Levi, M. (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levi, M. (1998). “A State of Trust”, en V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust & Governance*. New York: Russell Sage Foundation.

Levi, M. (2006). Por qué necesitamos una teoría del gobierno. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 9 - 40.

Luban, D. (1998). “The publicity principle”, en R. Goodin (comp.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B. (1997). *The principies of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999a). “Introduction”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B Przeworski, A., Stokes, S. (1999b). “Elections and Representation”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mantzavinos, C. (2001). *Individuals, Institutions and Market.* Cambridge: Cambridge University Press.

Manzano, D. (2002). “Introducción: ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?, *Zona Abierta*, 100/101: 1-18.

Maravall, J. M. (1999). “Accountability and Manipulation”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Maravall, J. M. (2003a). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

Maravall, J. M. (2003b). “Las estrategias de supervivencia política”. *Claves de la Razón Práctica*, 135: 14-23.

Maravall, J. M. (2006). “La democracia y la supervivencia de los gobiernos”. *Revista Española de Ciencia Política,* 15: 9-45.

Martínez, H. (1998). Estudio introductorio. E M. Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.

Mayne, J., Zapico-Goñi, E. (2000). *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Mill, J. S. (2001). *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo.* Madrid: Alianza Editorial.

Mora, M. (2000). Responsabilización por el control de resultados. En Consejo Científico del CLAD (Coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

Munck, G. (2003). Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, 1: 565-588.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1997). *La reinvención del gobierno.* Barcelona: Paidós.

Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Pettit, P. (2006). *Una teoría de la libertad*. *De la psicología a la acción política.* Buenos Aires: Losada.

Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Polavieja, J. (2002a). “Desempleo y castigo interbloques en las elecciones gubernamentales de 2000”. *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 97-128.

Polavieja, J. (2002b). “El paro te cambia: los mecanismos causales del voto de castigo en las elecciones generales de 2006”. Madrid: Estudio/Working papers 2002/180, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Pratt, J.W., Zeckhauser, R. J. (1985). “Principals and Agents: An Overview”, en Pratt y Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents*: *The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.

Przeworski, A. (1997). Una mejor democracia, una mejor economía. *Claves de la razón práctica*, 70, 2-9.

Przeworski, A. (1998). “Democracia y representación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10: 9-44

Sánchez-Cuenca, I. & Lledó, P. (2002). La teoría de la democracia y las instituciones en el debate constitucional americano. En I. Sánchez-Cuenca y Pablo Lledó (Comps.) *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana* (pp. 7-41). Madrid: Alianza Editorial.

Sánchez-Cuenca, I. & Lledó, P. (2003). “How can governments be accountable if voters vote ideologically?”. Madrid: Estudio/Working papers 2003/191, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Schelling, T. (2001). “Commitment: Deliberate Versus Involuntary”, en R. M. Nesse (ed.), *Evolution and the Capacity for Commitment*. New York: Russell Sage Foundations.

Schedler, A. (1999). “Conceptualizing Accountability”, en A. Schedler, L. Diamond., M. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Schedler, A. (1999). “Conceptualizing Accountability”, en A. Schedler, L. Diamond., M. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

Weimer, D. (1995). “Institutional Design: Overview”, en D. Weimer (ed.), *Institutional Design*. Massachusetts: Kluwer Academic Publisher

Zacchea, N. (1997). Accountability, transparency, oversight: environmental essentials of public program appraisal and assessment. En CLAD, *Anales 3*. *Hacia nuevos enfoques de Gestión Pública*. I Congreso Latinoamericano del CLAD Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas: CLAD.

PARTE IV: MODELO DE EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LOS PROYECTOS DE LEY

Jorge Petit-Breuilh
Felipe Mellado
Ignacio Rodríguez

1. INTRODUCCIÓN

El diccionario de la Real Academia Española contempla tres acepciones para el término "evaluar". En primer lugar, "señalar el valor de algo". En segundo lugar, "estimar, apreciar, calcular el valor de algo" y, finalmente, "estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los alumnos". Nos interesan particularmente las dos primeras acepciones para la construcción de un modelo de evaluación *ex-ante* de los proyectos de ley que se concibe, en este trabajo, como un instrumento útil y necesario, en ocasiones imprescindible, para los parlamentarios en el ejercicio de su labor legislativa, en la medida que permita estimar, apreciar o calcular *a priori* las consecuencias de sus decisiones normativas.

El ejercicio evaluativo rinde una enorme importancia. Conscientes de ello, la utilización de prácticas evaluativas se ha venido realizando desde hace tiempo en el sector privado. Sin embargo, es en la esfera pública en la que éstas presentan un mayor atraso (Oelckers, Bronfman, Vrsalovic, Núñez & Pascual, 2002). Conocedores de esta situación, la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) en el presente estudio ha establecido, entre otros, el siguiente objetivo: "la elaboración de un modelo para la evaluación *ex-ante* de los proyectos de ley que imponga obligaciones a las entidades locales, que evalúe sus costos y determine la asignación de recursos correspondientes"[1]. Lo que en este contexto básicamente interesa al Congreso Nacional es que durante la tramitación de un determinado proyecto se cautele el principio de necesaria correspondencia entre roles, competencias y recursos transferidos a un municipio o gobierno regional, es decir, que el cumplimiento de un determinado rol o responsabilidad pública que se transfiere mediante una ley, esté respaldada por la correspondiente facultad de decisión así como por los recursos requeridos para su adecuada ejecución. Es razonable pensar que al igual que hoy las leyes que afectan presupuestariamente al gobierno central cuentan con un informe financiero al momento de ser tramitadas, también este informe financiero debiera analizar el efecto que tiene sobre las arcas de los gobiernos subnacionales (B. Horst, comunicación personal, 12 de agosto, 2009).

Este trabajo se estructura de la siguiente forma. A continuación se presenta un breve marco teórico en el que se da cuenta de la importancia de realizar este tipo de procedimientos evaluativos y se señalan sus limitaciones. Posteriormente se describe la

[1] De acuerdo a los términos de referencia del proyecto denominado "Las funciones y el financiamiento del nivel local y regional. Un desafío para Chile del Futuro".

propuesta de modelo de evaluación *ex-ante* de proyectos de ley atendiendo a sus distintas fases. Finalmente, en el anexo se incorpora una descripción del actual procedimiento de la formación de la ley según la Constitución política de Chile vigente y una descripción técnica sobre el concepto de ley en nuestro país.

2. MARCO TEÓRICO

La evolución de las sociedades modernas viene determinada por un amplio número de variables que confieren una enorme complejidad a su estudio. A pesar de esto, las distintas disciplinas de las ciencias sociales desarrollan modelos para intentar explicar y analizar la realidad socioeconómica, política y cultural de los países y las sociedades a lo largo del tiempo. Un modelo es una herramienta útil porque simplifica la realidad, destacando los aspectos más significativos en los que se considera importante centrar la atención, y permite analizar la posible evolución de un sistema al introducir cambios en el mismo, pero sin afectarlo directamente. En este sentido, su utilización es una especie de simulacro en el que se pueden anticipar los errores de las decisiones antes de que sean tomadas en una situación real. Oelckers et al. (2002) distinguen dos grandes tipos de modelos: los descriptivos y los prescriptivos. Los descriptivos son aquellos en los que se analizan los efectos que producen sobre un sistema existente los cambios realizados en determinadas variables, mientras que los prescriptivos analizan el comportamiento de un sistema nuevo. Dada la naturaleza cambiante de las sociedades, se requiere que los modelos sean flexibles y capaces de actualizarse para responder a los nuevos desafíos y necesidades propios de un entorno dinámico.

La importancia de utilizar modelos de evaluación *ex-ante* radica en la necesidad de reducir el margen de error de las decisiones normativas que puedan afectar a la población. La labor legislativa implica la implementación de leyes y programas complejos que afectan a grandes grupos de población, por lo que una herramienta de evaluación *ex-ante* es imprescindible para avanzar en un diseño estructurado que prevenga la intervención del azar o fuerzas imprevistas al momento de su ejecución. Muchas leyes bien intencionadas en cuanto a sus objetivos fracasan por diversos factores que no se consideran en sus fases de elaboración y aprobación, pudiendo ser evitadas sencillamente mediante la aplicación de un modelo. Sin embargo, conviene señalar que

los modelos de evaluación presentan ciertas limitaciones propias de realidades complejas y dinámicas de las sociedades contemporáneas. En consecuencia, la aplicación de modelos reduce el margen de error, pero éstos no son infalibles, por lo que seguirán existiendo errores y decisiones poco acertadas. Aún así, es importante no infravalorar la pertinencia de disminuir las probabilidades de cometer equivocaciones.

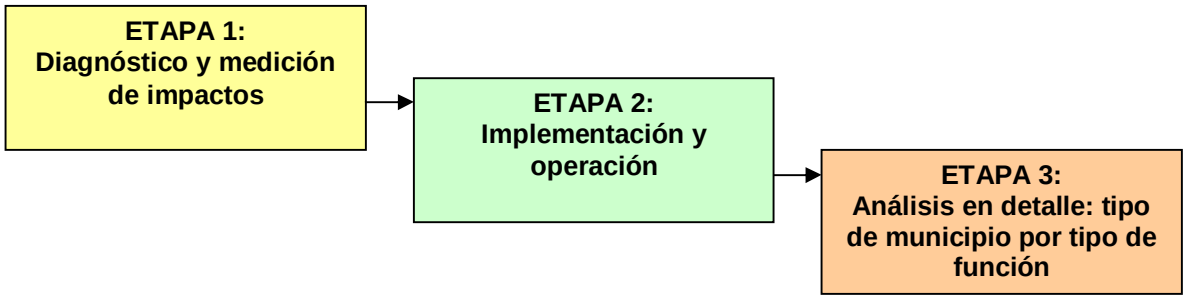
Observamos tres fases en todo proyecto de ley: (i) la formulación, (ii) la discusión y eventual aprobación y (iii) la ejecución. En este trabajo estamos interesados en las dos primeras etapas. La primera corresponde a la fase de conceptualización y diseño de la intervención normativa. La evaluación en esta fase tiene la enorme ventaja de poder aportar un enfoque técnico, sin estar influida de manera significativa por el proceso político (Oelckers et al., 2002). La segunda etapa, en la que se mide la eficiencia y eficacia de la propuesta normativa, corresponde a la necesaria presentación, discusión y eventual aprobación del proyecto de ley entre los parlamentarios (Oelckers et al., 2002). Estas dos etapas corresponden a un estado previo a la aprobación de la norma, es por ello que se denominan *ex-ante*. La evaluación *ex-post*, no incluida en este trabajo, cumple con un segundo objetivo, cual es analizar los resultados de acciones, para detectar sus virtudes y defectos (Oelckers et al., 2002). Se debe tomar en consideración que hoy en día no es la excepción que los informes financieros no estimen siempre en forma correcta el impacto de la norma legal que se esta modificando, y por ende se debiera contar con un mecanismo de revisión *ex-post* una vez entrada en vigencia la ley (B. Horst, comunicación personal, 12 de agosto, 2009).

En suma, la propuesta de modelo de evaluación *ex-ante* que se presenta a continuación, pretende ayudar a los legisladores a identificar las consecuencias intencionales y no intencionales de sus intervenciones mediante la adopción de un enfoque multidimensional que aporte información sobre cualquier posible impacto que una ley o programa pueda ejercer sobre la población. Este tipo de análisis, por lo tanto, tienen una importancia fundamental para el ejercicio responsable de la función legislativa.

3. PROPUESTA DE MODELO DE EVALUACIÓN EX–ANTE DE PROYECTOS DE LEY

A continuación se presenta una propuesta de modelo de evaluación *ex–ante* de proyectos de ley, capaz de identificar los principales desafíos y costos asociados en su implementación en el nivel local.

El modelo consta de tres etapas que se describen a continuación:



3.1. Etapa 1: Diagnóstico y medición de impactos.

En esta etapa se consideran las evaluaciones que dan cuenta de la prefactibilidad de la creación, modificación o flexibilización de una ley. A continuación se describen los principales componentes y las principales preguntas que deben ser respondidas en cada uno de los ámbitos.

3.1.1 Diagnóstico:

- **Descripción de la realidad que se regulará**: el primer paso que se propone realizar es describir la realidad del sistema, donde se quiere iniciar un proceso de modificación, creación o flexibilización de una Ley. En este punto el principal objetivo es definir la problemática y su propuesta de solución; para ello es importante responder a lo menos la pregunta:

"¿Cuál es el problema que se requiere solucionar?".

- **Análisis de la vigencia de las leyes/normas**: se debe realizar un estado del arte de la normativa vigente en relación a la problemática a la cual se desea dar respuesta, y a la relacionada con la solución propuesta. Este análisis es el primer paso para descartar una decisión de crear una nueva Ley, modificarla o flexibilizarla. Por esta razón es necesario dar respuesta a la siguiente pregunta en este punto:

"¿Existen normativas actuales referidas a la solución del problema?"

- **Identificación de los agentes (activos/pasivos)**: se debe comprender cuales son los agentes y personas que estarán involucrados en los distintos momentos del proceso de elaboración, legislación, puesta en marcha y ejecución de la ley, diferenciando entre los activos y los pasivos, donde en la mayoría de las veces, coincidirán con los agentes estatales titulares de competencias y unos particulares afectados por su futuro ejercicio. (Oelckers et al., 2002).

  En este caso la pregunta propuesta es:

"¿Cuáles son los agentes que intervienen?".

- **Descripción de la institucionalidad involucrada**: se requiere un análisis y una caracterización sobre cuál es la institucionalidad que estará involucrada en los procesos futuros, de manera de identificar los principales facilitadores y obstaculizadores que podrían estar presentes en el marco institucional. Para ello se propone dar respuesta a la siguiente pregunta:

"¿Cómo opera actualmente la institucionalidad?".

- **Antecedentes económicos, culturales, ambientales, incidentes: en la vigencia de la norma:** como último punto de análisis para el diagnóstico y estudio de prefactibilidad, se propone reunir, sistematizar y describir las principales variables y fenómenos que afectan en sistema donde operará la ley. Estos son elementos económicos, culturales, demográficos, productivos, entre otros; para lo cual es necesario responder la siguiente pregunta:

> ***"¿Cuáles son los principales antecedentes disponibles para el sistema?"***.

3.1.2 Análisis económico.

En este ámbito de la evaluación se requiere llevar a cabo un proceso detallado sobre las principales variables económicas que interfieren en el sistema que se esta evaluando, de manera de contar con un costeo e indicadores económicos que den cuenta de la relación entre los costos y los beneficios que tendrá la Ley propuesta, para ello se proponen los siguientes análisis:

- **Análisis de costos de inversiones:** el primer paso propuesto dentro del modelo de análisis de factibilidad, se encuentra el análisis de los costos de inversión necesarios para llevar a cabo la puesta en marcha y aplicación de una nueva ley, modificación o flexibilización, donde es de suma importancia reflejar, tanto las inversiones en activos fijos, como nominales. Se propone entonces, responder la siguiente pregunta:

> ***"¿Cuál es la dimensión de la inversión requerida?"***.

- **Análisis de costos de mantención:** cuando una Ley es operativizada por medio de un programa, proyecto y/o instrumento en el interior de un municipio, se debe analizar cuales son los costos involucrados en la mantención de las actividades, por lo cual

se deben analizar todos los factores que influyen en este ámbito, para ello se debe responder la siguiente pregunta:

"¿Cuántos son los costos de mantención de la ley?".

- **Análisis de costos de operación:** como tercer componente del análisis económico, es necesario dimensionar todos los costos involucrados en la operación de los programas, proyectos y/o instrumentos, identificando de manera general los requerimientos de capital humano, infraestructura, gastos generales, entre otros. Se propone, por lo tanto, dar respuesta a la pregunta siguiente:

"¿Cuántos son los costos de operación?".

- **Análisis de imprevistos y riesgos:** como último punto de análisis de este componente se propone realizar un análisis y previsión de recursos para minimizar los imprevistos y riesgos posibles de ocurrir en el proceso de puesta en marcha y ejecución de una Ley. Los riesgos e imprevistos deben ser analizados en detalle, ya que pueden transformarse en un punto clave de decisión para seguir adelante con una proceso de esta naturaleza. La pregunta que en este caso debe ser respondida es:

"¿Cuántos son los recursos necesarios para minimizar riesgos?".

3.1.3 Análisis jurídico

Este ámbito de análisis debe velar por la pertinencia, claridad, coherencia y aplicabilidad de la ley que se esta proponiendo, por lo tanto, es necesario caracterizar y describir de manera detallada la Ley en cuestión, así como también

sus principales interacciones e impactos con el marco normativo vigente que la rodea, se propone para ello los siguientes análisis:

- **Pertinencia de la Ley (sobre posición de leyes):** el primer punto de análisis del análisis jurídico es verificar que la Ley que se propone crear, modificar o flexibilizar, no se superpone en relación a otras leyes que tienen relación en los procesos descritos anteriormente. Se debe por lo tanto, realizar un estado del arte de las leyes de manera detallada e identificar los puntos que se alejan y los que se acercan a los nuevos procesos. Se propone para ello la siguiente pregunta:

  "¿Es necesaria la elaboración o modificación de la ley?".

- **Análisis constitucional:** un punto crucial de análisis tiene relación con la pertinencia de la Ley que se esta proponiendo en la Constitución vigente, de manera de no avanzar con un proceso que va en contra de las directrices centrales de la legislación chilena y que no atente además con las bases de la institucionalidad en su conjunto. La pregunta en este caso es:

  "¿La propuesta de Ley responde a los intereses de la Constitución actual?".

- **Análisis de impactos normativos:** se debe generar un análisis sistémico de los impactos que se producirán con la creación, modificación o flexibilización de una ley en relación al marco normativo actual, de manera de identificar los puntos críticos entre las relaciones. Se debe en este caso responder la siguiente pregunta:

  "¿Cuáles son los principales impactos en la normativa vigente?".

- **Análisis de la claridad de las disposiciones propuestas:** el proyecto de ley con el que se esta trabajando debe resguardar que tenga un estricto nivel de coherencia, claridad y que no de pié a interpretaciones erradas, lo que podría generar pérdida de la naturaleza real de los procedimientos y fines de la Ley. Es necesario, por lo tanto, dar respuesta a la siguiente pregunta:

> ***"¿Cuál es el nivel de claridad de la Ley para la solución del problema?"***.

3.1.4 Análisis social.

Este ámbito debe explicar cuales son los principales impactos que tendrá la Ley en los usuarios y/o beneficiarios. Esto implica identificar y cuantificar la población objetivo y afectada, y de que manera se generan efectos esperados, externalidades, entre otras en la población. Para ello se proponen los siguientes análisis:

- **Identificación y dimensionamiento de beneficios o usuarios:** en esta primera parte de análisis social se deben identificar y cuantificar a los beneficiarios y usuarios de la Ley, quienes son afectados directamente o indirectamente, para ello se propone dar respuesta a la siguiente pregunta:

> ***"¿Quiénes serán los beneficiarios y/o usuarios de la ley?"***.

- **Medición de impactos en las personas afectadas por la Ley/normativa:** en este segundo análisis se deben identificar y medir todos los impactos directos e indirectos que la Ley genera en los usuarios y/o beneficiarios, desde el punto de vista social. Se propone la siguiente pregunta que dará respuesta a lo mencionado anteriormente:

> ***"¿Cuáles son los principales impactos sociales generados por la ley?"***.

3.1.5 Análisis administrativo

Dentro del proceso de evaluación ex – ante de una Ley, el análisis administrativo y de gestión es muy relevante para generar los procesos de implementación y ejecución, ya que se requiere conocer cuales son las capacidades instaladas en la institucionalidad actualmente, y cuales son las requeridas con la nueva Ley, de esta manera poder conocer cuales son los esfuerzos que se deben realizar para instalar, traspasar o fortalecer un proceso que responda a la aplicación de una Ley en el interior de un Municipio. Se propone por lo tanto desarrollar los siguientes puntos críticos:

- **Análisis operativo o de operación:** en este punto se debe desarrollar el sistema de operación, explicando paso a paso los procesos relacionados a la nueva Ley que se pondrá en funcionamiento. El objetivo principal es identificar todos los puntos críticos que se deberán evaluar en detalle en los puntos siguientes, para ello se propone responder la siguiente pregunta:

  "¿Cómo se pondrá en marcha la operación de la ley?".

- **Disponibilidad de recurso humano:** se considera el análisis del capital humano, como el factor principal para la puesta en marcha y operación de una Ley. Se debe caracterizar la situación actual de las competencias y capacidades que poseen los equipos al interior de los municipios y de la institucionalidad regional o nacional que acompañará los procesos. Se propone responder la siguiente pregunta, para dar respuesta a lo anterior:

  "¿Cuál es la disponibilidad de capital humano necesario para la operación del la ley?".

- **Disponibilidad de infraestructura:** se debe dimensionar de manera detallada la infraestructura y equipamiento disponible para satisfacer los nuevos requerimientos, cuando los nuevos procesos así lo

requieran. De la misma manera que en el caso anterior, se deberá identificar el diferencial entre la situación actual y la situación con la nueva Ley en operación. Por lo tanto, se deberá dar respuesta a la siguiente pregunta:

> ***"¿Existe la infraestructura y equipamiento necesario para la operación de la ley?"***.

- **Disponibilidad de medios materiales y presupuestarios de la organización:** en este último punto se deberá analizar de manera detallada cuales son las capacidades organizacionales y de apoyo material para el desarrollo de las actividades y operaciones requeridas por la nueva Ley. Este punto dice relación el funcionamiento de la organización y sus entidades de respaldo y apoyo. Se propone dar respuesta a la siguiente pregunta:

> ***"¿Cuál es la estructura material y organizacional existente para el desarrollo de las operaciones?"***.

3.2. Etapa 2: Implementación y operación.

En esta etapa se analizan los procesos administrativos y de gestión, de la institucionalidad[2] que tendrá que llevar a cabo las actividades que la Ley y/o normativa manda. Se consideran dentro de esta propuesta de modelo los siguientes análisis y consideraciones**:**

[2] Para este caso en particular la institucionalidad a la cual corresponde el análisis son los municipios, donde se analiza el proceso de traspaso, fortalecimiento o asignación de funciones, competencias y recursos.

3.2.1 Descripción de la situación actual.

Se debe describir y caracterizar las capacidades instaladas en la actualidad en la institucionalidad, diferenciando por tipologías de municipio, dependiendo de la función en la cual se va a generar la intervención.

3.2.2 Descripción de la situación con la nueva implementación.

Al igual que en el caso anterior, se deben analizar los factores correspondientes a cada una de las funciones y/o prestaciones para cada ámbito de acción de un municipio, identificando con claridad el rango de costos que se deberán tener disponibles en al situación con la nueva Ley en funcionamiento.

3.2.3 Situación diferencial (nueva – actual)

Como último paso de debe realizar un diferencial de funciones y/o prestaciones vinculadas a los costos que cada uno de estos ítem tiene asociado, entre la situación con la nueva Ley, y la situación actual de la institucionalidad analizada.

$$Diferencial = (Situación.con.nueva.Ley) - (Situación.Actual)$$
$$D = S_1 - S_0$$

Dentro del análisis que se debe realizar para cada una de las situaciones descritas anteriormente se deben considerar los siguientes factores:

3.2.4 Funciones y prestaciones municipales

a) **<u>Servicios sociales:</u>** a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con los servicios sociales de un municipio:

Funciones	Prestaciones
i) Organizaciones Comunitarias	1) Asistencia técnica y legal a las Organizaciones
	2) Fortalecimiento de Organizaciones Territoriales y Funcionales, Mediante el Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local.
	3) Fondo de Mejoramiento Vecinal y Equipamiento Comunitario (FONDEVE).
ii) Acción Social	4) Oficina Municipal de Información Laboral
iii) Asistencia Social	5) Apoyo técnico para la Postulación a Programas de Vivienda
	6) Asistencial Social
	7) Gestión de Subsidios
	8) Estratificación Social (CAS II)

Las funciones y prestaciones correspondientes al área de servicios sociales están dirigidas a promover el desarrollo social y comunitario, por esta razón las variables que se deben tomar en cuenta para categorizar las distintas comunas de chile deben reflejar las carencias existentes en la población, dado que estas tienen directa relación con demanda que esta tendrá por los distintos servicios sociales que la comuna ofrece.

En este contexto es que según Irarrázaval (2001) las dos variables que deben considerarse son el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el porcentaje de ruralidad, es así como la siguiente categorización se establece para estos servicios.

	IDH Bajo (Menor – 0,649)	IDH Medio (0,650 – 0,749)	IDH Alto (Mayor- 0,750)
Rural (40% ≤Ruralidad)	Tipo 1S	Tipo 2S	Tipo 3S
No Rural (Ruralidad ≤40%)	Tipo 4S	Tipo 5S	Tipo 6S

b) **<u>Servicios a la comunidad</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con los servicios sociales de un municipio:

	Funciones	**Prestaciones**
Extracción de Basura y Saneamiento Ambiental	i) Aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna	1) Extracción de Residuos Domiciliarios
	ii) El servicio de extracción de basura domiciliaria y de basura y residuos de la vía pública	2) Control de Zoonosis
Aseo de Vías Públicas, Plazas y Jardines, la Mantención de Áreas Verdes y el Servicio de Alumbrado Público	iii) La conservación y administración de las áreas verdes de la comuna	3) Mantención de Áreas Verdes
	iv) Administración de contratos mantención de alumbrado público y provisión de energía al alumbrado	4) El Alumbrado Público
	v) Servicio de Saneamiento Ambiental	5) Servicio de Aseo de Vía Públicas

En el caso de los servicios a la comunidad Irarrázaval (2001) estable una diferenciación entre los servicios de Extracción de Basura y Saneamiento Ambiental y los de Aseo de Vías Públicas, Plazas y Jardines, la Mantención de Áreas Verdes y el Servicio de Alumbrado Público, esto debido a que en el primer grupo de servicios, variables como la ruralidad y el nivel de ingreso tienen un impacto importante sobre los costos de los mismos. Por otro lado en el segundo grupo de servicios las economías de escala generadas en poblaciones de mayor tamaño tienen un fuerte impacto sobre sus costos. Es así como se genera una categorización para cada uno de estos grupos de servicios.

Servicios de Extracción de Basura y Saneamiento Ambiental

	IDH Bajo (Menor – 0,649)	IDH Medio (0,650 – 0,749)	IDH Alto (Mayor- 0,750)
Rural (40% ≤Ruralidad)	Tipo 1S	Tipo 2S	Tipo 3S
No Rural (Ruralidad ≤40%)	Tipo 4S	Tipo 5S	Tipo 6S

Aseo de Vías Públicas, Plazas y Jardines, la Mantención de Áreas Verdes y el Servicio de Alumbrado Público

	Población Pequeña (≤25.000)	Población Mediana (25.000 – 100.000)	Población Grande (100.000≤)
Rural (40% ≤Ruralidad)	Tipo 1G	Tipo 2G	
No Rural (Ruralidad ≤40%)	Tipo 3G	Tipo 4G	Tipo 5G

c) **<u>Área de urbanismo</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con las actividades de urbanismo municipal:

Funciones	**Prestaciones**
i) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma en que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general.	1) Otorgar permisos de obras de edificación
ii) La coordinación de los procesos de urbanización y de desarrollo de la vialidad urbana y rural.	2) Dar a aprobación a las subdivisiones y loteos de predios urbanos y urbano – rurales
iii) Elaborar el Plano Regulador, sus actualizaciones y modificaciones.	3) Otorgar permisos de publicidad
iv) Colaborar en la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal.	4) Fiscalizar Edificaciones
v) Proveer de información y asesoría del área edificación y urbanismo, tanto actual como histórica, a los diferentes interesados, tanto internos como externos al Municipio.	5) Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal
	6) Información
	7) Plano Regulador

Los servicios del área de urbanismo al igual que los de aseo de vías públicas tienen costos determinados por la condición de ruralidad de la comuna y por el tamaño poblacional de estas mismos, por esta razón se utiliza la misma caracterización detallada anteriormente.

	Población Pequeña (≤25.000)	Población Mediana (25.000 – 100.000)	Población Grande (100.000≤)
Rural (40% ≤Ruralidad)	Tipo 1G	Tipo 2G	
No Rural (Ruralidad ≤40%)	Tipo 3G	Tipo 4G	Tipo 5G

d) **<u>Área de tránsito</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con las actividades de tránsito:

Funciones	**Prestaciones**
i) Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos	1) Otorgar y Renovar Licencias de Conducir
ii) Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competentes	2) Otorgar y Renovar Permisos de Circulación
iii) Señalizar adecuadamente las vías públicas	3) Mantención de Servicios de Señalización del Tránsito
iv) Aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte en la comuna	4) Mantención de Servicios de Demarcación Vial
	5) Mantención de Servicios de Semaforización

En el caso del área de transito, Irarrázaval (2001) propone que una categorización correcta de las comunas debería basarse exclusivamente en el tamaño poblacional de estas. Esto debido a que los servicios relacionados al tránsito y el transporte dependen directamente del número de usuarios existentes a nivel comunal.

Población Pequeña (≤25.000)	Población Mediana Pequeña (25.001 – 45.000)	Población Mediana Grande (45.001 – 100.000)	Población Grande (100.000≤)
Tipo 1T	Tipo 2T	Tipo 3T	Tipo 4T

e) **<u>Gestión interna</u>**: a continuación se presentan las principales funciones relacionadas a las actividades de gestión interna:

Funciones
i) Textiles y Vestuario
ii) Materiales de Consumo Corriente
iii) Mantención y Reparaciones
iv) Servicios Generales
v) Gastos en Computación
vi) Gastos en Capacitación y Perfeccionamiento

En el caso del área de educación, Irarrázaval (2001) plantea que los costos relacionados a estos servicios están influenciados principalmente por tres factores, las economías de escala provocadas por las cantidades mayores de estudiantes, las distancias existentes entre establecimientos educacionales y la cantidad de establecimientos de enseñanza media existentes en la comuna (a menor ruralidad mayor cantidad). Por las razones anteriormente expuestas, las variables más idóneas para la categorización de comunas en este ámbito son el tamaño poblacional y el porcentaje de ruralidad, es así como esta categorización queda de la siguiente manera:

	Población Pequeña (≤25.000)	Población Mediana (25.000 – 100.000)	Población Grande (100.000≤)
Rural (40% ≤Ruralidad)	Tipo 1G	Tipo 2G	
No Rural (Ruralidad ≤40%)	Tipo 3G	Tipo 4G	Tipo 5G

f) **<u>Área de educación</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con los servicios de educación municipal:

Función	Prestación
i) Gestión de Recursos Humanos	Reclutamiento, Selección e Incorporación
	Perfeccionamiento Docente y Capacitación No Docentes
	Apreciación de Desempeño y Política de Incentivos
	Aplicar la legislación laboral sectorial específica (docentes)
ii) Gestión de Infraestructura Escolar y Equipamiento	Mantener planta física
	Adquirir Equipamiento y Mobiliario
	Diseñar Proyectos Infraestructura (Financiamiento propio y externo)
	Preparar planes de Emergencia y Seguridad Escolar
iii) Gestión de Desarrollo Institucional y Financiera	Elaborar Planes Anuales Sectoriales
	Realizar la gerencia presupuestaria
	Delegar Facultades en Liceos y Escuelas
iv) Gestión Pedagógica	Diseñar Programas y Proyectos para Mejorar Calidad de la Educación
	Desarrollar planes y programas de Estudio
	Trabajar con la familia y la comunidad

g) **<u>Área de salud</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con los servicios de salud municipal:

Función	Prestación
Programa del Niño	1. Consulta de Morbilidad
	2. Consulta de Salud por Profesional Médico
	3. Colocación de Vacunas
	4. Control de Crónicos
	5. Control de Lactancia Materna
	6. Consulta Nutricional
	7. Programa de Alimentación Complementaria-PNAC
Programa del Adolescente	1. Consulta de Morbilidad
	2. Control de Puerperio
	3. Control de Regulación de Fecundidad
	4. Control Prenatal
	5. Control Ginecológico
	6. Consulta de Morbilidad Obstétrica
	7. Consulta de Morbilidad Ginecológica

	8. Control de Crónicos
Programa de la Mujer	1. Control Prenatal
	2. Control de Regulación de Fecundidad
	3. Control Ginecológico Preventivo
	4. Control de Menopausia y Climaterio
	5. Consulta Morbilidad Obstétrica
	6. Consulta de Morbilidad Ginecológica
	7. Consulta Nutricional
	8. Control de Crónicos
Programa del Adulto	1. Consulta de Morbilidad
	2. Consulta de Crónicos
	3. Consulta Nutricional
Programa del Adulto Mayor	1. Consulta de Morbilidad
	2. Consulta Nutricional
	3. Control de Salud
	4. Consulta de Salud Mental
	5. Vacuna Antinfluenza
Programa Odontológico	1. Altas Integrales Niños de 2 a 4 años
	2. Altas Integrales Niños de 5 a 9 años
	3. Altas Integrales Niños de 10 a 14 años
	4. Altas Integrales Madres Primigestas
	5. Altas Integrales Adultos Mayores
	6. Atención de Urgencias

En el caso del área de salud existe una tipología de comunas definida por el Sistema Per Cápita de asignación de recursos para la atención primaria de salud, el cual define cinco tipos de comunas para las transferencias mensuales que se realizan desde el nivel central a las comunas. Según este sistema las tipologías quedan de la siguiente manera:

<table>
<tr><td></td><td colspan="2">Población Mayor de 3.500 Habitantes</td><td>Población Menor de 3.500 Habitantes</td></tr>
<tr><td></td><td>Índice de Privación Promedio (entre 0 y 0,5)</td><td>Índice de Privación Promedio (entre 0,51 y 1)</td><td></td></tr>
<tr><td>Rural (30%≤Ruralidad)</td><td>Rural No Pobre</td><td>Rural Pobre</td><td rowspan="2">Costo Fijo</td></tr>
<tr><td>Urbano (Ruralidad≤30%)</td><td>Urbano No Pobre</td><td>Urbano Pobre</td></tr>
</table>

Según este sistema las variables determinantes para la categorización de las comunas son dos, el porcentaje de ruralidad y el índice de privación promedio (calculado sobre la base de los ingresos propios municipales). Una categoría adicional se crea en base al tamaño poblacional, esto debido a que las comunas con menos de 3.500 habitantes no se rigen por este mecanismo sino que reciben una transferencia fija que se ajusta anualmente.

h) **<u>Desarrollo productivo</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con el área de desarrollo económico – productivo:

Funciones
i) Identificar el perfil económico del territorio
ii) Fomentar la participación e información de la ciudadanía en los asuntos productivos locales
iii) Generar y administrar mecanismos municipales de promoción del desarrollo económico local
iv) Establecer contactos y coordinación con otras entidades públicas
v) Promover la creación de pequeñas empresas

i) **<u>Seguridad ciudadana</u>**: a continuación se presentan las principales funciones y prestaciones relacionadas con el área de seguridad ciudadana:

Funciones	Prestaciones
i) Prevención Situacional	1) Remodelación de espacios públicos
	2) Iluminación
	3) Definición de paseos “seguros”
	4) Instalación de alarmas y control social informal
ii) Prevención Comunitaria	1) Organización Comunitaria
	2) Financiamiento de Proyectos (Comuna Segura)
iii) Control	1) Vigilancias locales, patrullas urbanas, etc.
	2) Policía Municipal

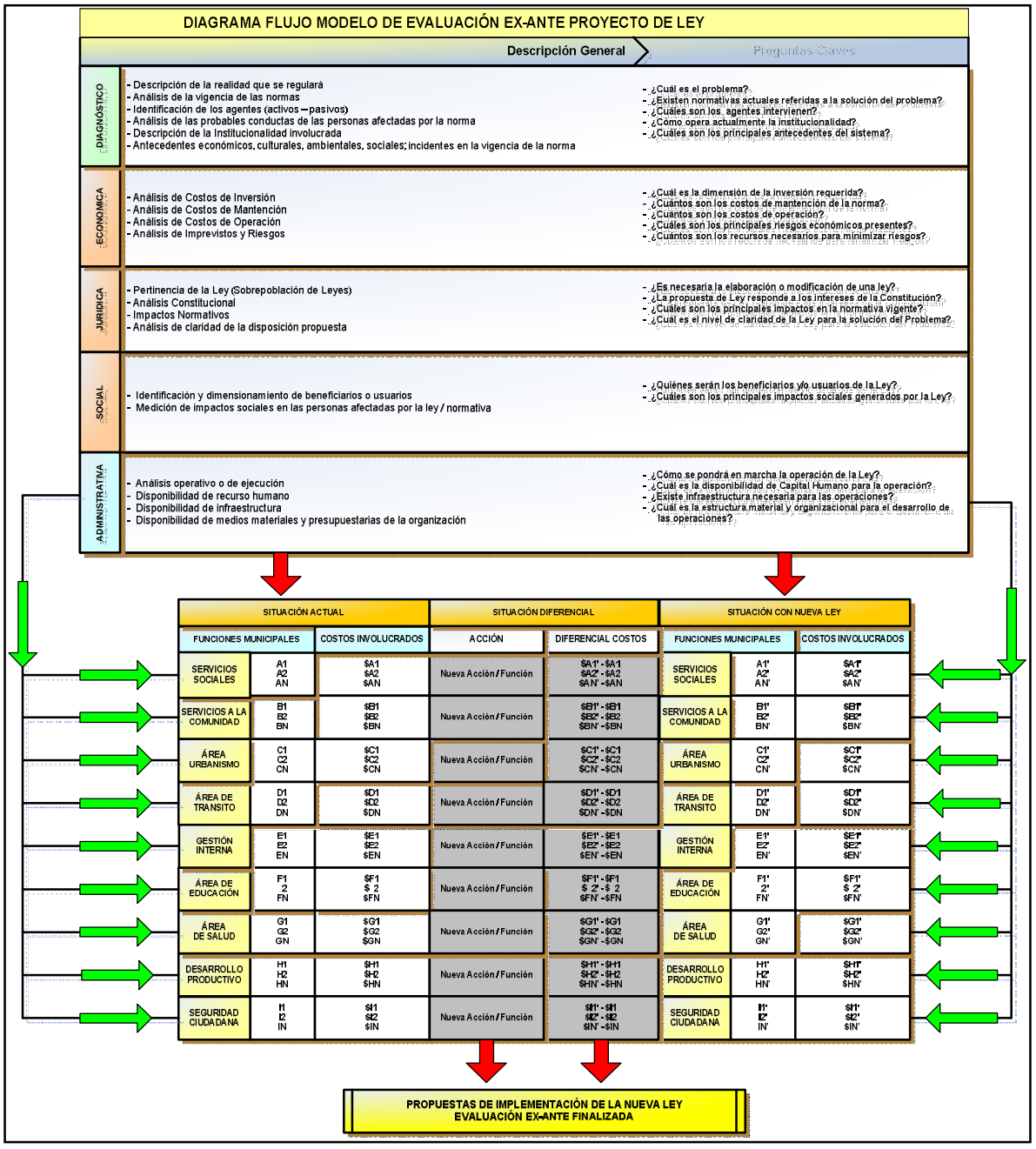
3.2.5 Costos involucrados

Los costos que se consideran corresponden a los especificados para cada tipo de función o prestación que se realiza en un municipio de acuerdo a su tipología por ámbito.

3.3. Etapa 3: Análisis en detalle: tipo de municipio por tipo de función.

En esta última etapa se propone la realización de un análisis detallado de las funciones y costos asociados por tipología de municipio, de esta manera se consideran las particularidades y realidades que tiene cada municipio, siendo diferenciadas en relación a sus funciones y características económicas, sociales, demográficas; según corresponda.

A continuación se presenta la propuesta gráfica del modelo presentado anteriormente:


DIAGRAMA FLUJO MODELO DE EVALUACIÓN EX-ANTE PROYECTO DE LEY
Descripción General
Preguntas Claves
DIAGNÓSTICO
- Descripción de la realidad que se regulará
- Análisis de la vigencia de las normas
- Identificación de los agentes (activos – pasivos)
- Análisis de las probables conductas de las personas afectadas por la norma
- Descripción de la Institucionalidad involucrada
- Antecedentes económicos, culturales, ambientales, sociales; incidentes en la vigencia de la norma
- ¿Cuál es el problema?
- ¿Existen normativas actuales referidas a la solución del problema?
- ¿Cuáles son los agentes intervienen?
- ¿Cómo opera actualmente la institucionalidad?
- ¿Cuáles son los principales antecedentes del sistema?
ECONOMICA
- Análisis de Costos de Inversión
- Análisis de Costos de Mantención
- Análisis de Costos de Operación
- Análisis de Imprevistos y Riesgos
- ¿Cuál es la dimensión de la inversión requerida?
- ¿Cuántos son los costos de mantención de la norma?
- ¿Cuántos son los costos de operación?
- ¿Cuáles son los principales riesgos económicos presentes?
- ¿Cuántos son los recursos necesarios para minimizar riesgos?
JURIDICA
- Pertinencia de la Ley (Sobrepoblación de Leyes)
- Análisis Constitucional
- Impactos Normativos
- Análisis de claridad de la disposición propuesta
- ¿Es necesaria la elaboración o modificación de una ley?
- ¿La propuesta de Ley responde a los intereses de la Constitución?
- ¿Cuáles son los principales impactos en la normativa vigente?
- ¿Cuál es el nivel de claridad de la Ley para la solución del Problema?
SOCIAL
- Identificación y dimensionamiento de beneficiarios o usuarios
- Medición de impactos sociales en las personas afectadas por la ley / normativa
- ¿Quiénes serán los beneficiarios y/o usuarios de la Ley?
- ¿Cuáles son los principales impactos sociales generados por la Ley?
ADMINISTRATIVA
- Análisis operativo o de ejecución
- Disponibilidad de recurso humano
- Disponibilidad de infraestructura
- Disponibilidad de medios materiales y presupuestarias de la organización
- ¿Cómo se pondrá en marcha la operación de la Ley?
- ¿Cuál es la disponibilidad de Capital Humano para la operación?
- ¿Existe infraestructura necesaria para las operaciones?
- ¿Cuál es la estructura material y organizacional para el desarrollo de las operaciones?
SITUACIÓN ACTUAL
SITUACIÓN DIFERENCIAL
SITUACIÓN CON NUEVA LEY
FUNCIONES MUNICIPALES
COSTOS INVOLUCRADOS
ACCIÓN
DIFERENCIAL COSTOS
FUNCIONES MUNICIPALES
COSTOS INVOLUCRADOS
SERVICIOS SOCIALES
A1 A2 AN
$A1 $A2 $AN
Nueva Acción / Función
$A1' - $A1 $A2' - $A2 $AN' - $AN
SERVICIOS SOCIALES
A1' A2' AN'
$A1' $A2' $AN'
SERVICIOS A LA COMUNIDAD
B1 B2 BN
$B1 $B2 $BN
Nueva Acción / Función
$B1' - $B1 $B2' - $B2 $BN' - $BN
SERVICIOS A LA COMUNIDAD
B1' B2' BN'
$B1' $B2' $BN'
ÁREA URBANISMO
C1 C2 CN
$C1 $C2 $CN
Nueva Acción / Función
$C1' - $C1 $C2' - $C2 $CN' - $CN
ÁREA URBANISMO
C1' C2' CN'
$C1' $C2' $CN'
ÁREA DE TRANSITO
D1 D2 DN
$D1 $D2 $DN
Nueva Acción / Función
$D1' - $D1 $D2' - $D2 $DN' - $DN
ÁREA DE TRANSITO
D1' D2' DN'
$D1' $D2' $DN'
GESTIÓN INTERNA
E1 E2 EN
$E1 $E2 $EN
Nueva Acción / Función
$E1' - $E1 $E2' - $E2 $EN' - $EN
GESTIÓN INTERNA
E1' E2' EN'
$E1' $E2' $EN'
ÁREA DE EDUCACIÓN
F1 2 FN
$F1 $ 2 $FN
Nueva Acción / Función
$F1' - $F1 $ 2' - $ 2 $FN' - $FN
ÁREA DE EDUCACIÓN
F1' 2' FN'
$F1' $ 2' $FN'
ÁREA DE SALUD
G1 G2 GN
$G1 $G2 $GN
Nueva Acción / Función
$G1' - $G1 $G2' - $G2 $GN' - $GN
ÁREA DE SALUD
G1' G2' GN'
$G1' $G2' $GN'
DESARROLLO PRODUCTIVO
H1 H2 HN
$H1 $H2 $HN
Nueva Acción / Función
$H1' - $H1 $H2' - $H2 $HN' - $HN
DESARROLLO PRODUCTIVO
H1' H2' HN'
$H1' $H2' $HN'
SEGURIDAD CIUDADANA
I1 I2 IN
$I1 $I2 $IN
Nueva Acción / Función
$I1' - $I1 $I2' - $I2 $IN' - $IN
SEGURIDAD CIUDADANA
I1' I2' IN'
$I1' $I2' $IN'
PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA LEY
EVALUACIÓN EX-ANTE FINALIZADA

4. BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados. *Glosario para consultas legislativa de la Cámara de Diputados*. Disponible en: http://www.diputados.cl/glosario.aspx [Consulta: 15/08/09].

Constitución Política de Chile. Disponible en: http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/constitucion.html [Consulta: 10/08/09]

Egaña, J. (2002). *Diagrama del procedimiento constitucional de la formación de la ley*. Sección Jurídica. Cámara de Diputados. Chile.

Oelckers, O., Bronfman, A., Vrsalovic, J., Núñez, M. & Pascual, J. (2002). *La evaluación de las leyes.* Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, (1997). *Diccionario de la Administración Pública chilena*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur.

PARTE V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Descentralización Política.

Una síntesis e integración de los elementos más relevantes aportados tanto por el marco teórico como por el marco empírico (experiencia internacional comparada, situación actual y deseable en Chile) de la descentralización política desarrollados precedentemente, permite proponer algunas conclusiones y recomendaciones preliminares para los fines del presente estudio. Algunas aportan unas recomendaciones y otras son medidas estratégicas concretas para su puesta en práctica.

1.1 Objetivo: Más poder autónomo, mejor política.

Traspasar, distribuir, compartir y expandir el poder autónomo de decisión política, radicándolo en los territorios subnacionales, en los niveles local y regional de desarrollo y en la mayor cercanía posible a los ciudadanos, promoviendo la generación de nuevos liderazgos y de una clase política dirigencial regional y local, en una lógica de pluralidad y policentrismo en la distribución del poder.

1.2 Recomendaciones.

1.2.1 Flexibilización Institucional y distribución del poder: condiciones básicas para desarrollar territorios diversos.

Una de las reformas estructurales básicas para avanzar en dirección a la descentralización política es la flexibilización de la institucionalidad pública, única forma para lograr un desarrollo pleno de las potencialidades singulares de todos los territorios del país cuyo orden natural es absolutamente diverso, y por ende contrapuesto y disfuncional al ordenamiento público homogéneo y uniforme vigente. Dicha flexibilización, además de necesaria y urgente, es compatible con la preservación de los elementos esenciales del estado unitario.

La adecuada y oportuna identificación y canalización de las aspiraciones más sentidas de las comunidades locales y regionales, esencialmente diversas, así como las oportunidades y problemas de desarrollo de los territorios, igualmente diversos, requiere de un sistema y de agentes políticos capaces y dispuestos de interpretar y encauzar dichas oportunidades y demandas de desarrollo. Este proceso de intermediación debe ocurrir en la mayor cercanía y sintonía posibles con los habitantes de un territorio, relación que definitivamente no es alcanzable si se persevera en el actual sistema centralizado y

cupular de decisiones estratégicas y políticas, especialmente de aquellas que más directamente importan y afectan a las personas y sus comunidades.

En consecuencia, más que seguir concentrando y centralizando el poder, es indispensable y urgente dispersarlo y compartirlo poniendo en marcha un decidido y sostenido proceso de descentralización política.

1.2.2 Decisión política autónoma: un derecho de las comunidades y los territorios.

La conveniencia y legitimidad de flexibilizar la institucionalidad pública vigente y de dotar a los niveles subnacionales de una mayor capacidad de decisión política autónoma se refuerza adicionalmente por el hecho que dicha potestad, en democracia, constituye un derecho de las respectivas comunidades y territorios. Este derecho debe ser ejercido, diferenciadamente, según sean las condiciones singulares, la voluntad y las capacidades propias de cada comunidad.

1.2.3 Descentralización política: legitima más que debilita la unidad nacional.

De un modo recurrente surgen voces alarmistas que sostienen que un avance más significativo de descentralización política, acompañado, entre otros, de elección democrática de las autoridades regionales, significaría un desmembramiento del Estado, un abandono de su condición de unitario o la adopción del modelo federal de distribución de potestades. En cambio, la experiencia internacional comparada, diversos autores y analistas nacionales así como la opinión del equipo responsable del presente estudio, son coincidentes en cuanto a que la actual institucionalidad y prácticas políticas todavía vigentes en Chile exhiben severas situaciones de retraso y disfuncionalidad respecto de otros países y de modo alguno ponen en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que, al contrario, refuerzan la legitimidad de éste.

Aún más, a diferencia de los movimientos regionalistas y en algunos casos separatistas de otros países, las organizaciones e iniciativas que hasta la fecha han promovido en Chile reformas efectivas de descentralización y de desarrollo local y regional, están inspiradas, legítimamente, por lograr condiciones más equitativas y una participación más protagónica en sus respectivas oportunidades de desarrollo y en las tareas y beneficios del progreso general del país. Sin embargo, la escasa voluntad política y frecuente demora y obstrucción observables respecto de diversas iniciativas de descentralización política, están acumulando grados crecientes de insatisfacción y malestar, que de no ser

interpretados y encauzados oportunamente, representan un riesgo potencial para la unidad y estabilidad del país, no por un avance efectivo y ordenado de descentralización, sino que por la ausencia de éste.

1.2.4 Avance del proceso: sistémico, estructural y sostenido; diferenciado y gradual.

La experiencia de otros países, así como un análisis crítico del caso de Chile, aconsejan definir previamente el modelo de estado al que en definitiva se aspira a llegar en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades.

Dada la alta interdependencia entre las medidas estratégicas más relevantes de descentralización política, administrativa y fiscal, y a su vez, entre éstas y todas aquellas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, de la participación y el control ciudadano, es necesario que el abordaje de éstos procesos sea asumido en forma sistémica.

Por su parte, las reformas o medidas estratégicas requeridas, en su mayoría deberán ser de carácter estructural y alto efecto multiplicador sobre el avance sostenido de los procesos en su conjunto.

Por último, dicho avance deberá ser diferenciado según características y capacidades singulares de las respectivas comunidades y territorios, a la vez que gradual y progresivo, dada la complejidad de los cambios requeridos y la conveniencia de generar y aprovechar los aprendizajes de las diferentes etapas de implementación de los procesos.

En ese contexto resulta interesante considerar la experiencia de algunos países que han puesto en práctica un sistema de “acreditación de capacidades” disponibles en los diferentes niveles subnacionales como orientación para el mayor o menor nivel de descentralización y la profundidad y ritmo de avance aconsejable para cada caso.

1.2.5 Ciudadanía y sociedad civil: el principal impulsor del proceso.

Otra conclusión muy importante proveniente de la experiencia de otros países así como de la severa dificultad que hasta el momento existe en Chile para impulsar un proceso más significativo y decidido de descentralización, es que, en democracia, el único y principal actor capaz de exigir un cambio de actitud a los actores e intereses que se oponen a la descentralización política y de impulsar un avance sostenido del proceso, es

la ciudadanía y la sociedad civil, especialmente aquella de regiones. Ello supone un grado de coordinación y cohesión transversal y de eficacia comunicacional y electoral, que en Chile hasta la fecha no se han logrado.

Por lo tanto, resulta indispensable informar, empoderar y cohesionar, a lo largo del país, a las organizaciones ciudadanas, de la sociedad civil, especialmente del sector académico, empresarial y social de base, para asumir como líderes protagónicos y co-gestores de las autoridades públicas y actores políticos en la orientación e impulso permanente de los procesos.

2. Descentralización Administrativa

Desde una mera desconcentración a una real descentralización administrativa.

No se debe desconocer que en Chile en el último tiempo, las distintas iniciativas públicas y privadas tendientes al avance del proceso de descentralización administrativa, han tenido como resultado cierto fortalecimiento de los niveles subnacionales regionales y municipales, en cuanto a una gradual transferencia de atribuciones y competencias desde el nivel central, lo que ha significado mejorar la gestión y la institucionalidad de las administraciones subnacionales. Sin embargo, lo que hasta el momento se ha avanzado, responde a lógicas de desconcentración territorial y funcional más que a una descentralización administrativa hacia los subniveles territoriales, no permitiéndoles desarrollar suficientemente su gestión incorporando capital humano calificado, generando recursos propios adicionales y con las necesarias atribuciones para el desarrollo de sus territorios.

Una síntesis e integración de los elementos más relevantes aportados por el presente estudio en materia de descentralización administrativa, permite formular algunas conclusiones y recomendaciones.

2.1 Objetivo: Más competencias autónomas, mejor distribuidas.

Según sea su naturaleza y función, radicar la dependencia de los servicios públicos y las competencias de decisión autónoma en el nivel (local, regional, nacional) donde mejor sirven las necesidades y aspiraciones de las personas de manera regular y continua, privilegiando el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional, bajo aplicación del principio de subsidiariedad competencial y construyendo la oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo de los territorios y de sus respectivas comunidades locales y regionales.

2.2 Recomendaciones.

A continuación se presenta una síntesis e integración de los elementos más relevantes aportados desde el análisis realizado en el eje temático descentralización administrativa, así como una aproximación preliminar a conclusiones y recomendaciones para el caso chileno.

2.2.1 Acuerdos transversales público privados: desde las demandas de los espacios subnacionales hacia el nivel central.

En la incesante idea de mejorar y modernizar las estructuras del Estado de Chile, la descentralización administrativa surge como un punto clave y transversal de un proceso descentralizador más amplio, debido a que las instancias y acuerdos sociales deben plasmarse y concretarse en las esferas de las administraciones regionales y municipales, tanto en gobiernos regionales, municipalidades y servicios públicos. De esta forma, los niveles subnacionales podrán responder de mejor forma a los nuevos requerimientos dirigidos a lograr una nueva gestión pública más autónoma, eficiente y participativa. Estas demandas son originadas, entre otras causas, por las nuevas dinámicas impuestas por la globalización en cuanto a la reconversión económica de sus territorios y los cambios socio-culturales de sus habitantes.

2.2.3 Redistribución flexible de competencias, funciones y atribuciones: diferenciadas, pertinentes y focalizadas.

Con el fin de lograr una nueva institucionalidad que permita alcanzar un desarrollo más equitativo y armónico de nuestro país se requiere contar con funciones, atribuciones y competencias diferenciadas, pertinentes y focalizadas, según la composición geográfica, económica, cultural y humana de los territorios. Todo lo anterior basado en una profundización administrativa y organizacional en los niveles regionales y locales. Sin duda que lo expuesto es un desafío que presenta distintas complejidades y obstáculos, tanto políticos como legales y administrativos, las cuales precisamente se pretenden superar mediante las propuestas estratégicas presentes en este estudio, que de algún modo pueda acercarse a un modelo de Estado mucho más descentralizado, participativo e inclusivo regional y comunalmente.

2.2.3 Mayor autonomía municipal para la generación de programas y servicios propios.

Es posible plantear que en materia de competencias, Chile es uno de los países con mayor traspaso de éstas hacia el nivel municipal. Sin embargo, la mayoría de estas competencias corresponden a aquellas compartidas con el nivel central, situación muy similar, aunque en menor medida, a lo que ocurre en otros países. Existe sólo cierto grado de autonomía en los servicios de base. Esto obedece claramente al sistema de

funcionamiento y dependencia normativa y operativa que regula los municipios, el cual, muchas veces, se encuentra en una disyuntiva que se produce entre distintos servicios dependientes del nivel central que canalizan los programas a través del municipio. Estos generan obstaculizadores y refuerzan la dependencia directa del nivel central en los ámbitos administrativos municipales.

2.2.4 Articulación territorial entre municipios y servicios públicos.

La mayoría de los servicios se encuentran desarticulados, realizándose en cada nivel una función que refleja sus propios intereses u objetivos, ya sea desde el nivel central o el local, pero sin articularse con los demás servicios que operan en un determinado territorio. Esto genera duplicidades o triplicidades de funciones que bien coordinadas, podrían ser compartidas y ejecutadas de forma eficiente. El enfoque territorial a la base responde a las vocaciones productivas y demandas sociales colectivas que surgen más allá de los límites político-administrativos de las comunas.

3. Descentralización Fiscal.

Del conjunto de antecedentes analizados en las diferentes secciones del estudio, a continuación se presenta una síntesis e integración de los elementos más relevantes aportados en el eje temático de descentralización fiscal, así como una formulación de conclusiones y recomendaciones para el caso chileno.

3.1 Objetivo: Más recursos, con decisión autónoma.

Traspasar e instituir recursos de decisión autónoma en los municipios y los Gobiernos Regionales, que les permitan cumplir cabalmente sus roles y funciones propias, bajo condiciones que aseguren el uso responsable, eficiente y transparente de dichos recursos.

3.2 Recomendaciones.

3.2.1 Asignación transparente de recursos con participación regional.

En relación al sistema de transferencias es necesario avanzar en la asignación automática con una fórmula transparente para todos, evitando las negociaciones políticas (Henríquez & Fierro, 2009; Burki, Perry & Dillinger, 1999). En concreto, para las regiones chilenas supone comprometer los recursos de inversión de decisión regional mediante un cambio en la normativa vigente que defina la magnitud de la distribución primaria del presupuesto de inversión en el marco de una ley específica, y no a través de una ley de presupuestos (Letelier, 2009). Con este objetivo se ha consultado a los informantes calificados sobre la conveniencia de adoptar un presupuesto regionalizado. Esta medida ha encontrado un alto respaldo entre los participantes a los talleres regionales y los entrevistados, en particular entre los representantes de los grupos municipal, regional y empresarial. De hecho, esta medida es la que cuenta con el mayor nivel de aprobación de todas las que se han presentado, por lo que parece necesario profundizar en el desarrollo de esta propuesta.

3.2.2 Mayor equidad territorial en la asignación de inversiones públicas nacionales.

La baja inversión de megaproyectos en regiones y la alta concentración en Santiago que se ha venido produciendo en las últimas décadas denota la inequidad de inversión a nivel nacional. Para solucionar esta situación se propone adoptar una mayor equidad territorial para los megaproyectos de inversión, medida que encuentra un alto grado de aceptación

por parte de los informantes claves consultados en este estudio. Sin embargo, es preciso señalar que esta medida habrá de implementarse con mecanismos de evaluación de la eficiencia en la utilización de los recursos (OCDE, 2008; Horst, 2009).

En la misma dinámica se encuentra la escasa equidad en la distribución de recursos públicos, para lo que se propone la creación de un fondo de convergencia territorial que permita la cohesión económica y social de las regiones chilenas, de manera similar a como funciona el Fondo de Cohesión en la Unión Europea. Sin embargo, esta medida ha encontrado un grado de aprobación medio entre los informantes claves consultados en este trabajo.

3.2.3 Mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en las decisiones de gasto e ingreso público.

En el ámbito municipal se propone la concesión de facultades normativas en la fijación de tasas y/o bases imponibles en forma autónoma y en función de las necesidades específicas de cada municipio (Letelier, 2009). Para ese propósito se ha consultado con los informantes claves distintas medidas estratégicas tales como la reapropiación municipal del impuesto territorial, la reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial y la necesidad de obtener beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas. Estas medidas cuentan con un alto porcentaje de aprobación, a excepción de la reapropiación municipal del impuesto territorial que se sitúa en un 50% de aceptación. Conviene señalar que para mejorar el financiamiento de los municipios es necesario acometer una modernización de los sistemas de recaudación tributaria, en particular en materia de actualización de catastros de bienes inmobiliarios (Henríquez & Fierro, 2009; CGLU, 2008).

De forma análoga, las regiones no disponen de una capacidad significativa para recaudar recursos propios destinables a objetivos estratégicos de desarrollo regional sino que son excesivamente dependientes de las transferencias del FNDR. En consecuencia, se propone la formulación de una ley de rentas regionales que permita a los Gobiernos Regionales contar con una mayor capacidad financiera de manera autónoma para el desarrollo de sus regiones. Esta medida consultada a través de talleres en regiones y entrevistas cuenta con un alto porcentaje de aceptación entre los participantes.

Adicionalmente, se debe avanzar hacia una mayor autonomía en el destino de los fondos de inversión regional (Letelier, 2009).

Como es sabido, los municipios en Chile, al menos oficialmente, no pueden tomar deudas, lo cual reduce considerablemente su rango de acción en materia de gasto. En la actualidad, en la práctica, los municipios sí se endeudan, tanto por la vía de postergar el pago de las cuentas pendientes, como a través de operaciones de leasing, las cuales son una forma de deuda. En este trabajo se propone que en forma selectiva, los municipios debiesen poder endeudarse mediante la emisión de bonos sujetos a un proceso transparente de la evaluación de riesgo envuelta (Letelier, 2009). Ello es propio de países desarrollados, y consideramos que Chile debe evaluar el avance en esta dirección. Sin embargo, los resultados de los talleres regionales y las entrevistas realizadas a informantes claves de los grupos municipal, regional, social, académico y otros confirman el temor que existe todavía a comportamientos irresponsables que conduzcan a un sobreendeudamiento insostenible, en línea con las experiencias sufridas por Brasil, Colombia y Argentina en épocas recientes.

3.2.4 Sincronización en las reformas relativas a ingresos y funciones.

Las distintas experiencias recogidas en el informe confirman la necesidad de que la descentralización del gasto y del ingreso vengan acompañadas de reducción de gastos e ingresos (impuestos) en el nivel central (Burki, Perry & Dillinger, 1999). Para este propósito es necesaria la sincronización de la descentralización de funciones con la descentralización de los ingresos.

3.2.5 Tratamiento diferenciado según realidades diversas.

Finalmente, una propuesta global que recoge la experiencia española posterior a la constitución de 1978, y reproduce de cerca la situación de varios países desarrollados, es la factibilidad de distinguir entre regiones y municipios con más autonomía versus otras con menos autonomía. La situación chilena exhibe en la actualidad una tímida tendencia en dicha dirección en la esfera de los proyectos de inversión ejecutados con recursos de asignación regional. Sin embargo, el grueso de la normativa, y el propio texto constitucional, no admite distingos en este aspecto, desaprovechándose un significativo potencial de innovación y desarrollo a partir de las regiones con potencial de gestión y

autonomía. Esta propuesta supone desvirtuar un mito, cuál es la presunción de que todas las regiones son iguales (Letelier, 2009).

De la misma manera, no todos los municipios son iguales en lo que a capacidad de gestión se refiere, hecho que amerita distinguir entre tipos de municipios en función de la autonomía fiscal que poseen. En particular, los evidentes problemas de coordinación de las inversiones públicas en municipios urbanos de gran tamaño, podrían atenderse más eficientemente por la vía de un “gobierno metropolitano” que internalizara las externalidades entre municipios pequeños (Letelier, 2009).

4. Participación Ciudadana y Control Social

A partir de la evidencia disponible desde la experiencia internacional comparada y contrastándola con la situación actual en Chile, podemos señalar que en nuestro país existen avances en la instauración de mecanismos de control social y participación ciudadana, sin embargo, estos logros no son suficientes. Desarrollamos esta idea central a partir de las siguientes conclusiones y recomendaciones:

4.1 Objetivo: Más participación ciudadana, con mejor control social.

a. Participación Ciudadana: ampliar y profundizar el involucramiento efectivo de la sociedad civil y la ciudadanía en las decisiones que la afectan directamente y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos.

b. Control Social: asegurar, desde las instituciones de la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía de regiones, el cumplimiento de los programas y compromisos contraídos, así como el ritmo de avance, profundidad y transparencia de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional en Chile.

4.2 Recomendaciones.

4.2.1 Más control social a través de mecanismos vinculantes, centrados en compromisos de las autoridades políticas.

En Chile se aprecia un creciente esfuerzo desde el gobierno nacional para impulsar el funcionamiento de mecanismos de control social y de participación ciudadana. Aquí se evidencia que este empeño de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se produce en el contexto del gradual proceso de profundización de la democracia. Es por esta razón que en el caso del control social actualmente operan en nuestro país mecanismos que tienen su peso gravitacional en el nivel informativo, como las rendiciones cuentas públicas, las cartas de derechos del ciudadano y las audiencias públicas. En este marco, se transfiere información a la ciudadanía respecto al desempeño de las autoridades y funcionarios y además, respecto de la marcha y resultados de las políticas implementadas a nivel nacional, regional y local. También existen avances que permiten que algunos mecanismos se sitúen en la dimensión explicativa, en donde existe la posibilidad de que la ciudadanía reciba justificaciones fundamentadas respecto a la

calidad de la gestión pública. Sin embargo, queda pendiente la instauración de mecanismos que otorguen más poder decisorio de los ciudadanos en torno a las dimensiones más relevantes de las políticas públicas y sobre todo, en el poder de sanción efectivo sobre las autoridades electas y funcionarios públicos. Hacemos referencia aquí a mecanismos de control social que funcionan en un nivel exigitivo y que son vinculantes y que son aún inexistentes en Chile, como las revocatorias de mandatos, las consultas populares y el defensor del ciudadano.

En este sentido, podemos señalar que es necesario que además de la necesaria transparencia en la información para que esta realmente sea pública, es fundamental que las acciones de las autoridades y funcionarios públicos estén articuladas en compromisos previos adquiridos con la ciudadanía, de tal manera que estos compromisos previos sean cobrables y que en complemento existan medios para que estos compromisos sean vinculantes de tal forma que los gestores públicos tengan fuertes incentivos para cuidar efectivamente los intereses de la ciudadanía[3].

4.2.2 Más participación con mayores espacios para la toma de decisiones y el empoderamiento ciudadano

Los mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas están centrados en el nivel informativo y en el de consulta, pero falta abrir más espacios de poder ciudadano de tal forma que sea posible participar en los niveles de co-gestión y de empoderamiento. Podemos señalar que, en general, desde la participación ciudadana se ha privilegiado el abrir espacios que favorezcan la eficacia de las políticas públicas en marco definidos desde el Estado. Por ello se requieren espacios de participación ciudadana que otorguen más autonomía a los ciudadanos de tal forma que efectivamente se reconozca la participación como un derecho y un deber cívico, lo que implica además, avanzar en el tránsito desde una democracia representativa hacia una democracia participativa.

A partir de la evidencia disponible desde la experiencia internacional se puede señalar además, que para que se avance aún más la participación ciudadana y control social en Chile es una condición fundamental profundizar el proceso de descentralización en todas

[3] En anexo ilustramos este punto con una breve indicación de elementos de diseño institucional a considerar para la rendición de cuentas públicas como mecanismo de control social.

sus dimensiones. Se hace patente el hecho de que los países que han otorgado más poder a los ciudadanos para que participen y ejerzan control social sobre la gestión pública son aquellos que tienen altos niveles de descentralización. Esto hace posible que los niveles regionales y locales definen y han operativos sus propios mecanismos de participación ciudadana y control social, los que justamente se focalizan preferentemente en el nivel exigitivo y son vinculantes. Además, las administraciones descentralizadas locales y regionales establecen una eficiente coordinación con el nivel nacional para la implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social de carácter más informativo.

4.2.3 Promover el círculo virtuoso entre participación ciudadana, control social y descentralización.

Considerando lo antes señalado y dada la importancia capital de la descentralización para la promoción de la participación ciudadana y el control social, señalamos que es posible promover el avance de la descentralización y también la promoción del desarrollo territorial a través de mecanismos de control social. Este ha sido el sentido de las propuestas antes presentadas sobre la creación de observatorios ciudadanos de descentralización y de desarrollo territorial y de la evaluación ex-ante de iniciativas de gestión pública que tengan implicancias en el proceso de descentralización. En este sentido proponemos que es necesario crear las condiciones para que surja y se recree un círculo virtuoso entre participación ciudadana-control social y descentralización.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aghón, G. (1993). "*Descentralización fiscal. Marco conceptual*". Serie Política Fiscal, Nº 44. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* Nº 82, pp157-171.

Allende M. (2002). "*Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del estado*". Serie Nº 4. Santiago de Chile: SUBDERE.

Banco Mundial. (2000). "*Decentralization: rethinking government*". En Banco Mundial (Ed.), Entering the 21st century. World development report 1999-2000. Washington D.C.: Oxford University Press.

Baño, R. (1998). "*Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales"*. En E. Correa y M. Noé (Eds.). Nociones de una Ciudadanía que Crece (pp. 15-37). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Barreiro, B. (1999). *"Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales"*. Revista Española de Ciencia Política, 1 (1): 149-169.

Barzelay, M. (1998). *"Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública".* México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). "*Reforma constitucional establece iniciativa popular de la ley*". http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2008-02-28.0604064183. Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Boisier, S.; (2000) "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar". *Revista EURE,* Nº 26, pp. 77

Boix, Ch. &, Posner, D. (2000). *"Capital Social y Democracia. Revista Española de Ciencia Política"*, 1 (2), 159-185.

Boletín de transparencia fiscal, informe especial. (En línea). Disponible en: www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N11BTFInforme.pdf

Bolos, S. (2001). Los dilemas de la participación en gobiernos locales, presentado en 2do Congreso IGLOM: "*Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*", México.

Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *"The power to tax: analytical foundations o federal constitution"*. Cambridge: Cambridge University Press.

Breton, A. (1998). *"Competitive governments. An economic theory of politics and public finance*". Cambridge: Cambridge University Press.

Breuss, F. & Eller, M. (2004). *"Fiscal decentralization and economic growth: Is there really a link?"* Journal for institutional comparisons, Vol. 2 (1): pp. 3-9.

Brugué, J. (2002). *"Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes".* Revista Española de Ciencia Política, 7, 9-38.

Brugué, Qu., Font, J., Gomá, R. (2003). *"Participación y Democracia: Asociaciones y Poder Local"*. En M. J. Funes y Ramón Adell (eds.). Movimientos sociales: cambio social y participación, (pp. 132-161). Madrid: UNED.

Burki, S. J.; Perry, G. E. & Dillinger, W. R. (1999). *"Más allá del centro: la descentralización del estado"*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Calvert, R. (1995). *"The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design"*, en D. Weimer (ed.), Institutional Design. Massachusetts: Kluwer Academic Publisher.

Camou, A. (2000). *"La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual"*. Revista Mexicana de Sociología, Año 62, 4: 159- 188.

Cárdenas, C. (2009). *"*Centralización política chilena, ¿Un mal con réplica a nivel regional?*".* En *Rompiendo las Cadenas del Centralismo*, Santiago, Chile. PUC- L&D;

Carrión, F. (2003). Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO. Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Un Balance de una Década". Bogotá, 2002.

Castillo, Y. (2002). *"Impacto de políticas Sociales Participativas. El caso del Programa Chile Barrio IX Región, 2001"*, Estudios Sociales 109 (1): 89-124.

Cicerón (1984). *De la República*. México, D.F.: Ed. UNAM.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. CGLU. Barcelona: MIS Productions.

Cogollos, S., Ramírez, J. (2007). *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al cabildo abierto de Bogotá*. Universitas Humanística, 63, 109-131.

Colino, C. (2002). *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la calidad, la eficacia y la capacidad.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/COLINO.PDF Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Comité de Ministros Social-Secretaría Ejecutiva (1999). *La Gestión pública y el desafío de la Intersectorialidad*, La Revista de MIDEPLAN, 3, 30-31.

Consejo Científico del CLAD (2000). *La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana*. En Consejo Científico del CLAD (coord.), La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (2006) *Informe II Cumbre de las Regiones Todo Chile es Chile*, [en línea]. Temuco. Disponible en: http://www.conarede.cl/conarede/index.php?id_contenido=13. [Consulta: 2009, 15 de junio].

Correa, G. (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la Demanda Regional/Local*. Santiago de Chile: Grupo de Políticas Públicas, PNUD.

De Francisco, A. (2005). "*Para forzar a los gobiernos a responder*", en M. J. Bertomeu, A. Domènech y A. De Francisco (comps.), Republicanismo y Democracia. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

De Francisco, A. (2007). *"Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*". Madrid: Catarata. Universidad Complutense de Madrid.

Delamaza, G. (2004). "*Ejemplos que esperanzan*". Revista Universitaria, 85. http://www.uc.cl/ru/84/dossier_6.html. Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Dunn, D. (1999). "*Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility*", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Espinel, M. (2002). "*Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido*", Zona Abierta, 98/99: 1-26.

Fearon, J. (1999). "*Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Fearon, J. (2002). *Control electoral y control de los políticos: la selección de Buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno*. Zona Abierta: 100/101, 137-188.

Ferejohn, J. (1999). "*Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferrada, J. (2002). "*El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser*". Vol. 63, Tomo II., 2002. Pp. 223-248. Valdivia: Universidad Austral de Chile.

Finot, I. (2001). "*Descentralización en América Latina: teoría y práctica*". Serie Gestión Pública, Nº 12. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Finot, I. (2002). "*Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*". N° 78. Santiago de Chile: CEPAL.

Fiorina, M. (1981). *Retrospective voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

Fleury, S. (2002). "*Reforma del Estado*", en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES-BID, Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Font, J., Blanco, I., Gomà, R., Jarque, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html Fecha de Consulta: 15 de Junio de 2009.

Fraile, M. (2002). "*El voto económico en las elecciones de 1996 y 2000: una comparación*", Revista Española de Ciencia Política, 6: 129-151.

García-Durán Huet, P (2002). "*La economía de la UE (II). Principales políticas comunes. Política regional y de cohesión económica*". En: Martínez Chacón, E & García Alonso, J. Mª. (eds) (2002), Economía mundial. Barcelona: Ariel.

Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2006). *Reforma del Estado en Chile 2000-2006*. Santiago de Chile: Comité Editorial Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Hacienda, SUBDERE.

Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política, 26 (2): 03 – 28.

Goldsmith, W., Vainer, C. (2001). *Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre*. Eure, 82 (27). http://www.scielo.cl/scielo.php Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Goodin, R. (1998). *Institutions and their design*, en R. E. Goodin (comp.), The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press.

Hardin, R. (1999). "*Do we want trust in Government*", en M. Warren (ed.), Democracy & Trust. Cambridge: Cambridge University Press.

Heidenheimer, A., Johnston, M., Levine, V. (2002). "*Términos, conceptos y definiciones: una introducción*", Zona Abierta, 98/99: 27-43.

Henríquez, O. & Fierro, J. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior.

Herreros, F. (2002a). *¿Por qué confiar? El Problema de la creación de capital social*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Herreros, F. (2002b). *¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición del capital social*. Papers, 67, pp., 129-148.

Herreros, F. (2004). *"La confianza política en la tradición republicana desde Cicerón hasta Madison"*. Revista de Estudios Políticos, 125, 325-347.

Herreros, F. (2006). "*Screening before Sanctioning. Elections and Republican Tradition*". European Journal of Political Theory, 5 (4), 415-435.

Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and royalty*. Cambridge: Harvard University Press.

Horst, B. (2009). "*Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal*". En: von Baer, H. (ed) (2009), Pensando Chile desde sus regiones. Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera.

Jiménez, F., Caínzos, M. (2004). "*La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones*", Revista Española de Ciencia Política, 10: 141-170.

Kymlicka, W. (1995). Ciudadanía multicultural. Barcelona: BOC.

Larraín, H. (2008). "*De la actual re-centralización a la descentralización del país*". En Horst, B. & Irarrázaval, I. (2008) Rompiendo cadenas del centralismo en Chile. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Letelier, L. (2005a). "*Alcances y desafíos de la descentralización fiscal en Chile*". Fundación Friedrich Ebert.

Letelier, L. (2005b). "*Explaining fiscal decentralization*". Public finance review. Vol. 33 (2): pp. 155-183.

Letelier, L. (2007). "*La teoría de la descentralización fiscal*". Documentos de apoyo docente. Nº 15. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Letelier, L. (2009). "*Beneficios, costos y variabilidad de la descentralización fiscal en Chile*". En: von Baer, H. (ed) (2009), Pensando Chile desde sus regiones. Por publicar. Temuco: Universidad de la Frontera.

Levi, M. (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levi, M. (1998). "*A State of Trust*", en V. Braithwaite and M. Levi (eds.), Trust & Governance. New York: Russell Sage Foundation.

Levi, M. (2001). *Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work de Robert Putnam*, Zona Abierta, pp., 94-95.

Levi, M. (2006). *Por qué necesitamos una teoría del gobierno*. Revista Española de Ciencia Política, 14, 9 - 40.

Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En publicación del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Biblioteca del Congreso de Chile. Santiago de Chile. Última modificación Agosto de 2008.

Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Septiembre de 2008. Tercera Edición. Santiago de Chile. Serie Legislación. División Jurídico Administrativa.

Ley Nº 19.175. Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. En publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Noviembre de 2007. Tercera Edición. Santiago de Chile. Serie Legislación. División Jurídico Administrativa; Centro de Documentación y Publicaciones.

Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (1987) en el Diario Oficial Nº 32.729 Junta de Gobierno de la República de Chile.

Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (1986). En "Diario Oficial" Nº 32.585, Junta de Gobierno de la República de Chile.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios (1988). En Diario Oficial Nº 33.064, Junta de Gobierno de la República de Chile.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En diario oficial El Peruano el 18 de Noviembre de 2002.

Leyton, C. (2006). *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal*. Estudio de Caso Nº 94. Santiago de Chile; Magíster en Gestión Pública. Universidad de Chile.

Luban, D. (1998). "*The publicity principle*", en R. Goodin (comp.) The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B. (1997). *The principies of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999a). "*Introduction*", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999b). "*Elections and Representation*", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Mantzavinos, C. (2001). *Individuals, Institutions and Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manzano, D. (2002). *"Introducción: ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?"*, Zona Abierta, 100/101: 1-18.

Maravall, J. M. (1999). "*Accountability and Manipulation*", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Maravall, J. M. (2003a). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

Maravall, J. M. (2003b). "*Las estrategias de supervivencia política*". Claves de la Razón Práctica, 135: 14-23.

Maravall, J. M. (2006). "*La democracia y la supervivencia de los gobiernos*". Revista Española de Ciencia Política, 15: 9-45.

Mardones, R. (2006)*."* Descentralización y transición en Chile". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, Nº 1, pp. 03 -24. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mardones, R. (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008*)". Revista Eure,* Vol. XXXIV, N° 102, pp. 39-60.

Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. En T. H. Marshall y T. Bottomore (Eds.) Ciudadanía y Clase Social (pp. 23-23), Madrid: Alianza Editorial, Madrid.

Martínez, H. (1998). *Estudio introductorio*. E M. Barzelay, Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. México D. F: Fondo de Cultura Económica.

Mayne, J., Zapico-Goñi, E. (2000). *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

Meyson-Renou, C. (1994). *El Modelo Francés de Descentralización*. (En Línea). Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501994000100006&lng=es&nrm=iso; http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/IMG/pdf/descentralizacion.pdf

Meyson-Renoux, C. (1993). "*La descentralización o la complejidad de una terminología*". Revista de Derecho. Vol. IV; pp. 73-81. Valdivia. Universidad Austral de Chile.

Mezones, F. (2005). *Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: Estudio de Caso Programa de Desarrollo Comunitario para la paz en Guatemala*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. http://www.clad.org.ve/fulltext/0052838.pdf Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Mill, J. S. (2001). *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Molero, J. & Pujol, F. (2002) "*El sector público en las economías de mercado*". En: Martínez Chacón, E & García Alonso, J. Mª. (eds) (2002). Economía mundial. Barcelona: Ariel.

Montecinos, E. (2005). "*Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*". Revista Eure, Vol. 31 (93): pp. 77-88.

Mora, M. (2000). *Responsabilización por el control de resultados. En Consejo Científico del CLAD (Coord.), La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

Munck, G. (2003). *Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana*. Revista Mexicana de Sociología, Año 65, 1: 565-588.

Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. Nueva York: McGraw-Hill.

Nogueira, H (1997). *Un modelo de Estado Unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile: Reflexiones Prospectivas de los Gobierno Regionales a mediano plazo.* Viña del Mar. Chile. En Seminario Hacia un Modelo de Estado Descentralizado Chileno.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich

OCDE (2008). *National territorial review of Chile. Assessment and recommendations*. Paris: OCDE.

Ojeda, B (2001). *El Régimen Municipal Chileno.* Primera Edición. Santiago de Chile. LOM Ediciones.

Olson, M. (1969). "*The principal of "fiscal equivalence": the division of responsabilities among different levels of government*". American Economic Review, 49: pp. 479-487.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1997). *La reinvención del gobierno*. Barcelona: Paidós.

Pagliai, C., Montecinos, E. (2007). *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizaje*s. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung-Foro Chileno de Presupuesto Participativo.

Panizza, U. (1999). "*On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence*". Journal of public economics, 74: pp. 97-139.

Parejo, L. (1986). *Descentralización política de España y México*. (En línea). Disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1281

Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Pettit, P. (1999). *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad*. Barcelona: Paidós.

Pettit, P. (2006). *Una teoría de la libertad. De la psicología a la acción política.* Buenos Aires: Losada.

Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Polavieja, J. (2002a). "*Desempleo y castigo interbloques en las elecciones gubernamentales de 2000*". Revista Española de Ciencia Política, 6: 97-128.

Polavieja, J. (2002b). "*El paro te cambia: los mecanismos causales del voto de castigo en las elecciones generales de 2006*". Madrid: Estudio/Working papers 2002/180, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Pozo, J del. (2002). *Historia de América Latina y del Caribe 1825-2001*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Pratt, J.W., Zeckhauser, R. J. (1985). "*Principals and Agents: An Overview*", en Pratt y Zeckhauser (eds.), Principals and Agents: The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press.

Prud'homme, R. (1995). "*On the dangers of decentralization*". Policy Working Paper 1252. Washington D.C.: Banco Mundial.

Przeworski, A. (1997). *Una mejor democracia, una mejor economía. Claves de la razón práctica*, 70, 2-9.

Przeworski, A. (1998). "*Democracia y representación*", Revista del CLAD Reforma y Democracia, 10: 9-44

Raczynski, D., Serrano, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Ramírez A. (2002). "*Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena*", Instituciones y Desarrollo, 12-13: 147-192.

Rawls, J. (1996). El lliberalismo político. Barcelona: Crítica.

Ritter, P. (2005). *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

Rodríguez-Pose, A. & Gill, N. (2003). "*Is there a global link between regional disparities and devolution? Research papers in environmental and spatial analysis"*. 79: Londres: London School of Economics and Political Science.

Rojas, M. (2002). *Políticas Sociales y Territorio: ¿Nuevo escenario contextual?* Estudios Sociales, 110 (2), 101-113.

Sánchez-Cuenca, I. & Lledó, P. (2002). *La teoría de la democracia y las instituciones en el debate constitucional americano*. En I. Sánchez-Cuenca y Pablo Lledó (Comps.) Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana (pp. 7-41). Madrid: Alianza Editorial.

Sánchez-Cuenca, I. & Lledó, P. (2003). "*How can governments be accountable if voters vote ideologically?*". Madrid: Estudio/Working papers 2003/191, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Schedler, A. (1999). "*Conceptualizing Accountability*", en A. Schedler, L. Diamond., M. Plattner (eds.), The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Schelling, T. (2001). "*Commitment: Deliberate Versus Involuntary*", en R. M. Nesse (ed.), Evolution and the Capacity for Commitment. New York: Russell Sage Foundations.

Serrano, C. & Raczynski, D. (2001). *Descentralización: nudos críticos. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica* (CIEPLAN), Santiago, Chile. Editoras.

Sintomer, Y. (2005). Los *presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 31. http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006 Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Stigler, G. (1957). "*Teneable range of functions of local governments*". Federal expenditure policy for economic growth and stability. Washington D.C.: Joint economic committee.

Stöhr, W (2004). *Globalización y Descentralización*. Capítulo de libro: En la Frontera del Desarrollo Endógeno. Temuco, Chile. Ediciones Universidad de La Frontera.

Subirats, J. (2006). *El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana*. Administración & Ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública, 1 (1), 203-216.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1997). Diccionario de la Administración Pública Chilena. Universidad Central de Chile; Ministerio del Interior. Santiago de Chile. SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2001). *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos.* Santiago de Chile. Ministerio del Interior. SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2002). *El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio*. Primera Edición. Santiago de Chile. Ministerio del Interior. SUBDEDRE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2005). *Informe Final: Medición y Evaluación del Proceso de Descentralización*. Documento de Trabajo Nº 7. Santiago de Chile. SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008). *Políticas para la descentralización: construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo*: Documentos para discusión inicial. Santiago de Chile. SUBDERE.

Tiebout, C. (1956). "*A pure theory of local expenditures".* Journal of political economy. 64: pp. 416-424.

Tobar, M. (2009). "*Avanzar en la descentralización regional: un desafío del Bicentenario"* Manuscrito no publicado. Valparaíso: Centro de Estudios Regionales.

Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

Valenzuela, E. (2008). "*Municipios al Bicentenario: flexibilidad, apropiación tributaria y poder activo*". En Horst, B. & Irarrázaval, I. (2008) Rompiendo cadenas del centralismo en Chile. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Valenzuela, J. (1997). "*Descentralización fiscal: ingresos municipales y regionales en Chile*". Serie Política Fiscal, Nº 101. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Vásconez, J., Bossano, M. (2006*). Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legitimización individual*. www.cigu.org/cgi-bin/cigu Fecha de consulta: 15 de Junio de 2009.

Waissbluth, M.; Leyton, C. (2006). *La descentralización en Chile: asignatura pendiente,* (En Línea), Chile. Disponible en: *www.mariowaissbluth.com/secciones/articulos/pdf/descentralizacion.pdf -*

Weimer, D. (1995). "*Institutional Design: Overview*", en D. Weimer (ed.), Institutional Design. Massachusetts: Kluwer Academic Publisher

Work, R. (2002). *The role of participation and partnership in decentralised governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine countries on service delivery for the poor.* New York: PNUD

Zacchea, N. (1997). *Accountability, transparency, oversight: environmental essentials of public program appraisal and assessment*. En CLAD, Anales 3. Hacia nuevos enfoques de Gestión Pública. I Congreso Latinoamericano del CLAD Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas: CLAD.