



«Las funciones y financiamiento del nivel regional y municipal. Un desafío para Chile del Futuro»

PROYECTO «BCN INNOVA»

CF 21/2008

290908

RESUMEN EJECUTIVO

Temuco, 14 de septiembre de 2009.





Índice

	Créditos y Agradecimientos	3
	Descentralización Política	4
	Descentralización Administrativa	22
	Descentralización Fiscal	36
	Participación Ciudadana y Control Social	58
	Modelo de evaluación ex-ante de los proyectos de ley	71



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.

Descentralización Política

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.

Análisis de brechas en descentralización política

Para realizar este análisis se han considerado los elementos principales identificados y seleccionados de la situación actual de Chile y del análisis de la experiencia internacional comparada en materia de descentralización política

Se han identificado y caracterizado cuatro 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*

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

ELECCIONES DEMOCRÁTICAS TERRITORIALES GOBIERNOS SUBNACIONALES

Municipios: Alcaldes, Concejales

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
Elección Popular	Elección Popular		

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	

Regiones: 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: - Legitimación Ciudadana de origen. - Estabilidad en el cargo - Capacidad de Gestión Estratégica articuladora. - 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 Regional (Ejecutivo)

Fuente: Elaboración propia

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

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.	• Obsolescencia del sistema de designación e inscripción de candidatos: ejercido por cúpulas de partidos políticos con frecuente menoscabo de intereses y preferencias de las comunidades locales y regionales. • Descrédito de la democracia: - 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.	• Designación de candidatos: en sus respectivas unidades político-territoriales. • Inscripción de Candidatos: en registros electorales de sus respectivas unidades político-territoriales.

Fuente: Elaboración propia

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

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	Distancia entre aspiraciones de ciudadanía e intereses de sus representantes: - 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. Asimetría entre importancia de las Regiones y el peso de su representación política: - 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.	Establecimiento de requisito de residencia efectiva de candidatos en Regiones.

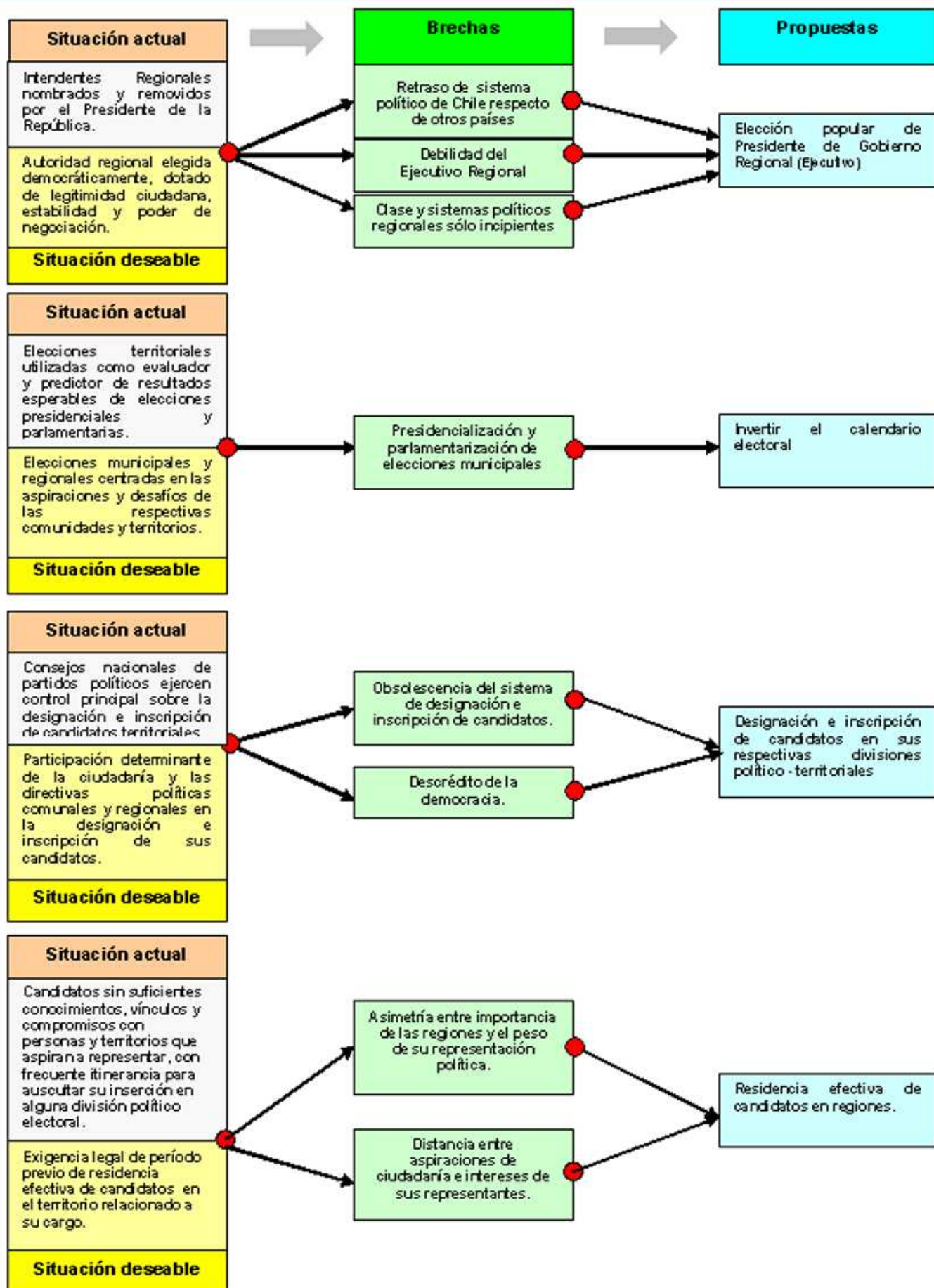
Fuente: Elaboración propia

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

INVERTIR EL CALENDARIO ELECTORAL

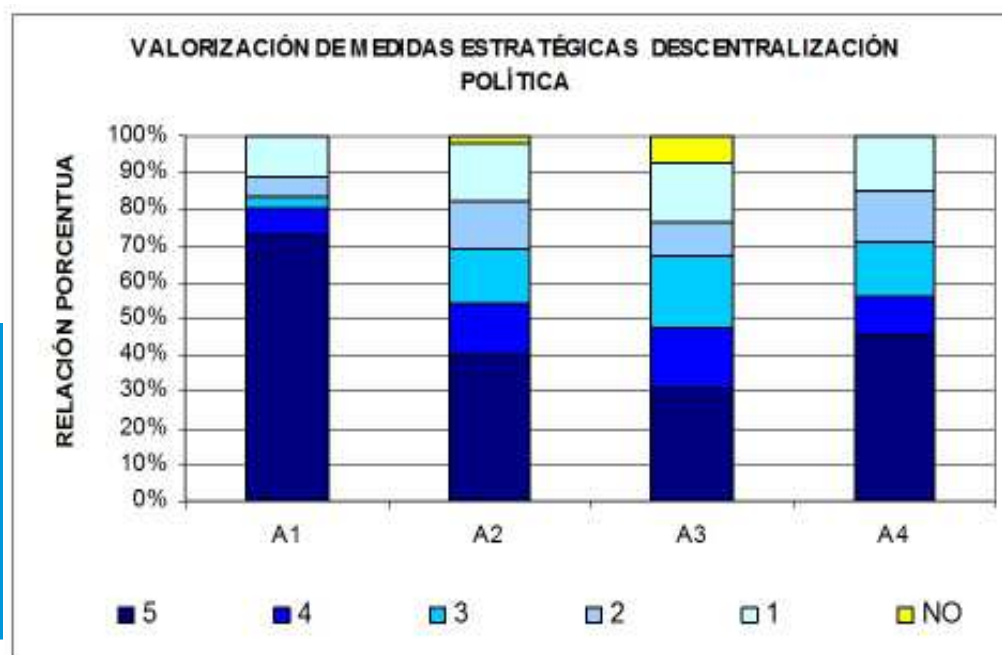
SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• Elecciones municipales se realizan un año antes de las presidenciales y parlamentarias. • Predomina su utilización como evaluador y predictor de los resultados esperables de las elecciones políticas nacionales y la instalación de agendas nacionales, 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

Fuente: Elaboración propia



Socialización, evaluación y priorización de las propuestas en talleres regionales

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



A1: Elección popular de Presidente del Gobierno Regional (Ejecutivo)

A2: Invertir el Calendario Electoral.

A3: Designación e inscripción de candidatos en unidades político-territoriales

A4: Residencia efectiva de Candidatos en Regiones.

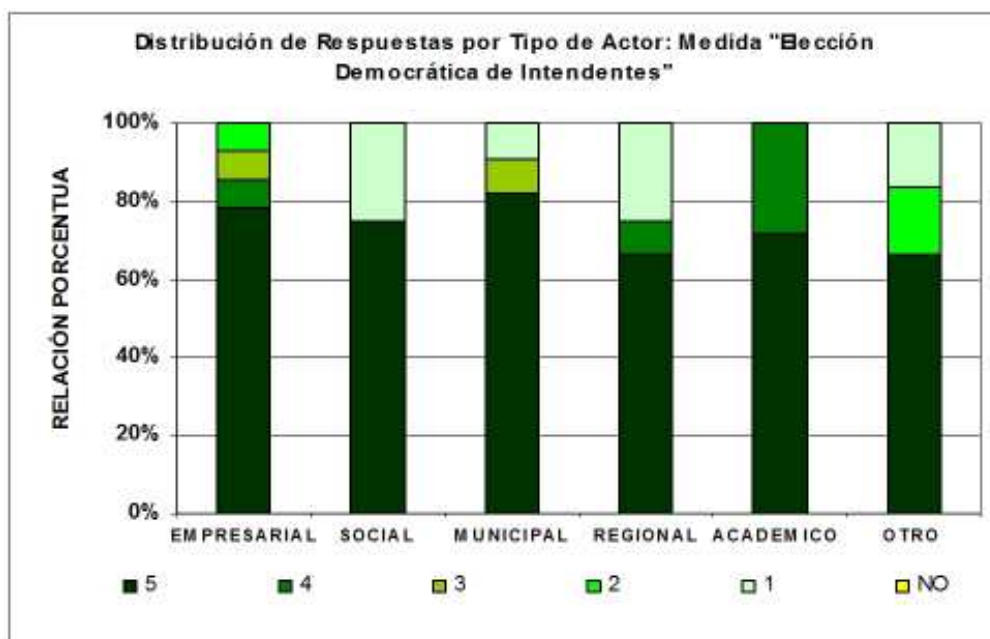
Como se puede observar en el gráfico la medida con mayor aprobación es la **Medida A1: Elección democrática de intendentes**. Esta medida tiene un alto grado de aceptación y relevancia para los informantes claves. Sin embargo, se identifica como principal observación la complejidad de contar con dos autoridades regionales con un alto grado de poder de decisión, por lo que se recomienda que exista sólo 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 se observa que, de ser aplicada, atendería contra la actual estructura de los partidos políticos y con las estrategias políticas de carácter nacional.

A1

Elección popular de Presidente del Gobierno Regional (Ejecutivo)

Esta medida cuenta con una alta aprobación por parte de los participantes en talleres y entrevistados, alcanzando un 72% de aprobación con valoración 5 (máxima valoración) y un 8% con valoración 4.



En el gráfico resumen de distribución de respuestas clasificadas por tipo de actor, se puede observar que la mayor aprobación de esta medida viene dada por los sectores empresarial, municipal y académico. Los sectores social, regional y otros, tienen el mayor porcentaje de respuestas de desaprobación y poseen el mayor número 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.** Se observa un fuerte desacuerdo 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 forma que se hagan más eficientes los sistemas y los procesos.

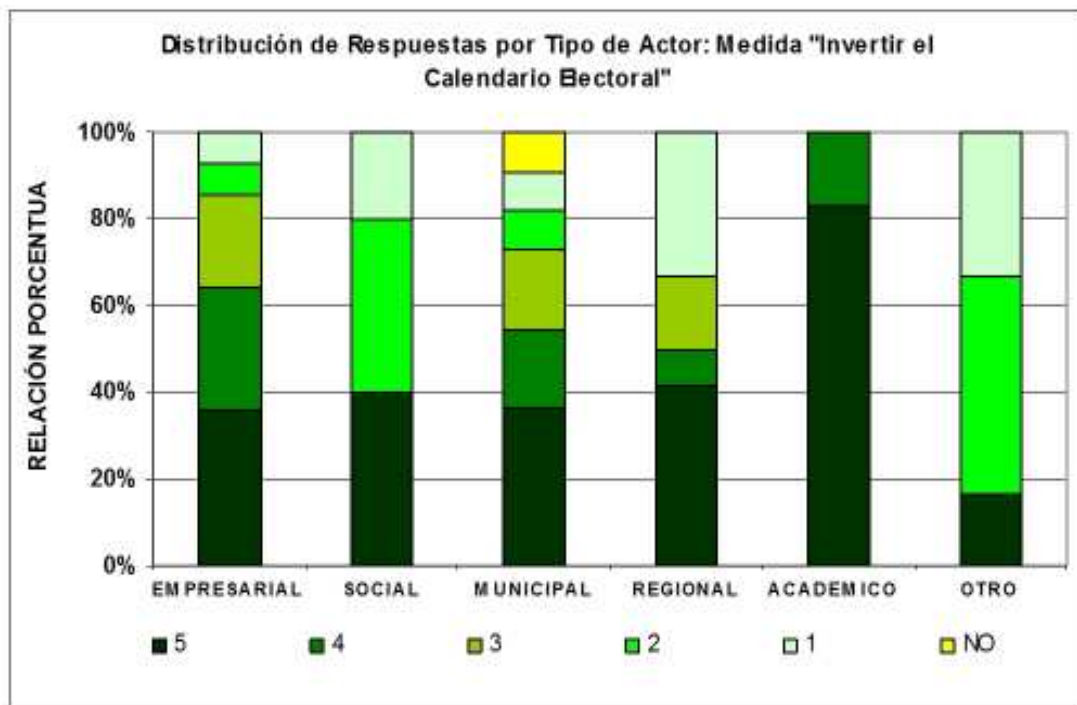
A1

- **Mayor autonomía y mayores recursos.** Se hace notar que no es suficiente la 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. Esta medida permitiría cambiar el paradigma actual de la planificación desde lo sectorial a una mirada y enfoque territorial.
- **Aumento del poder de negociación.** Se valora muy positivamente el hecho que un intendente electo democráticamente ampliaría su poder de negociación con el nivel central, pudiendo lograr mayores beneficios y generar mayores impactos para la región que representa y lidera.

A2

Invertir el calendario electoral

Esta medida tiene diversas opiniones a favor y en contra de su posible aplicación. De los resultados se puede ver que el 40% de las respuestas tienen una valoración de 5 (máxima valoración), el 13% una valoración de 4, el 2% no opina y el porcentaje restante son valoraciones bajas de 1, 2 y 3. En definitiva, se observan valoraciones, observaciones y comentarios contrapuestos para la posible aplicación de esta propuesta.



En el gráfico se puede observar la distribución de opiniones en relación al tipo de actor, clasificados según el sector al que pertenece. Es así que para el grupo de 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 tal y como fue presentada. A continuación se muestran 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 las elecciones parlamentarias y presidenciales, ya que se obtiene un punto de control, es decir, una medición del estado de la aceptación popular sobre los partidos políticos.

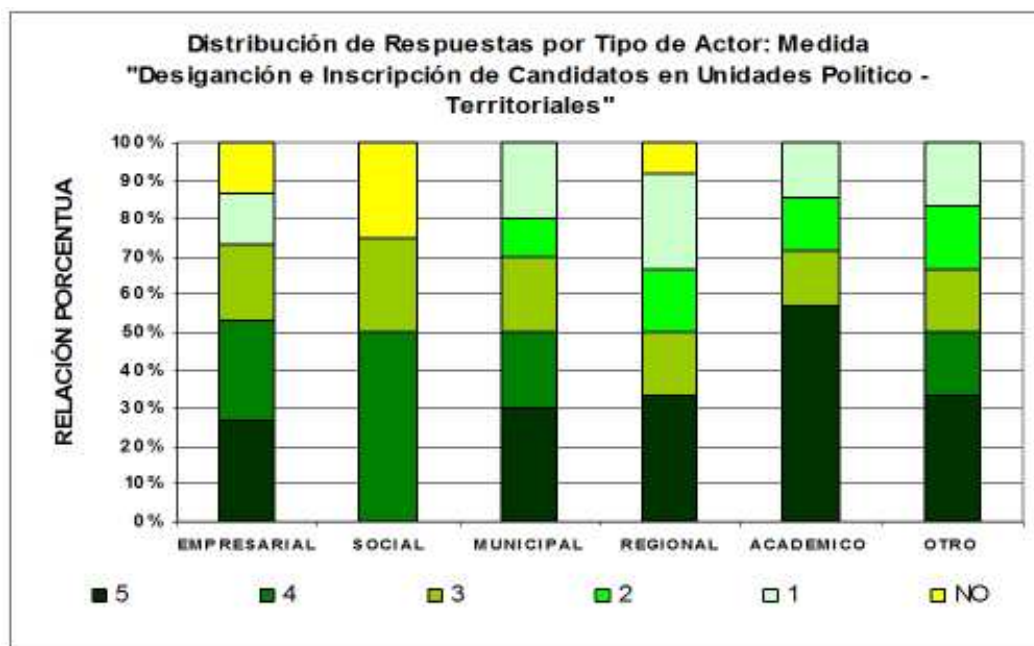
A2

- **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 en contraposición a la postura anterior, otros opinan que es deseable contar con un solo proceso eleccionario, de carácter nacional y territorial, argumentando que esto permitiría generar programas unificados y con equipos nacionales y territoriales integrados.

A3

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 (valoración máxima) y el 18% una valoración 4, lo que da un total de 50% de aprobación.



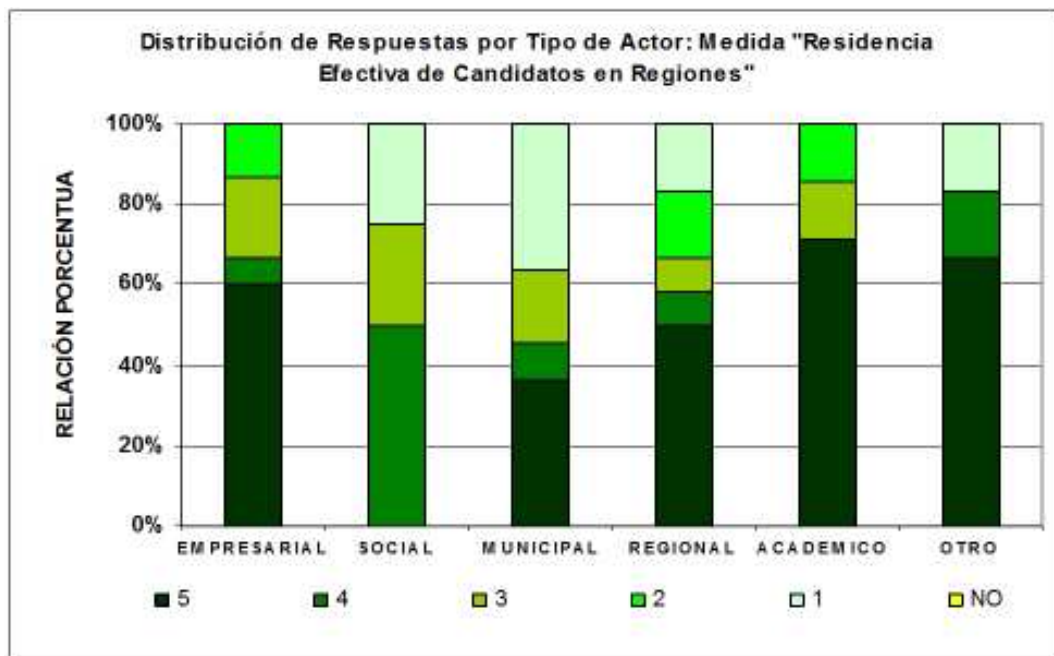
Los actores pertenecientes al sector académico, son los que entregan una mayor valoración a esta medida y, por otra parte, los sectores regional y municipal son los que la desaprueban en mayor porcentaje. A continuación se presentan las principales observaciones, comentarios y propuestas para mejorar esta medida:

- **Cambio del actual sistema binominal.** Se plantea que esta medida es impracticable. Se debe avanzar en la modificación de los partidos políticos y la eliminación del sistema binominal. De esta manera, será posible fortalecer candidatos independientes que en la actualidad tienen bajas probabilidades 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 a los parlamentarios, dado que eso podría ocasionar fragmentación en el interior de los partidos políticos.

A4

Residencia efectiva de candidatos en regiones

Esta medida tuvo una aprobación del 45% de las respuestas con valoración 5 (máxima valoración) y un 15% con valoración 4. Por otra parte, existen opiniones diferenciadas y que se contraponen a la aprobación de la medida en el actual sistema chileno.



La mayor aprobación de esta medida, viene dada por los sectores académico, empresarial y otros, siendo la más baja valoración la de los sectores 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 adquieren al mantener una residencia en el lugar donde está postulando una candidatura. Sin embargo, otro grupo de informantes claves opina lo contrario, es decir, que el conocimiento pertinente, las redes y la confianza de la ciudadanía se adquieren necesariamente al mantener residencia en el territorio por un tiempo prolongado y, en muchos casos, precisa incluso de haber nacido en el territorio.
- **Descentralización de semilleros.** Para que esta medida pueda ser operativa en la regiones, es necesario trasladar semilleros políticos hasta las mismas. De esa manera, se tendría una mayor cantidad de líderes con las competencias necesarias que requiere una autoridad o representante regional.

- **Sistemas de control ciudadano.** Una de las formas para operar esta medida, es mediante la generación de sistemas de control ciudadano que castiguen a candidatos afuerinos. La ventaja es que se puede aplicar sin necesidad de generar reglamentaciones o normativas específicas, las cuales tienen dificultad a la hora de aplicar sanciones debido a la indefinición de las mismas.

Propuestas de nuevas medidas estratégicas en 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 pública, 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 crear 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.

Recomendaciones

Una síntesis e integración de los elementos más relevantes aportados por el presente estudio en materia de descentralización política, permite formular algunas conclusiones y recomendaciones. Algunas aportan a un «Marco estratégico orientador» y otras son medidas estratégicas concretas para su puesta en práctica.

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.

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.

Descentralización política: legítima 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.

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.

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.

Descentralización Administrativa

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.

Análisis de brechas en 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. Se ha llevado a cabo un proceso de análisis y sistematización de éstos en el cual se identificaron una serie de brechas, que responden a dos 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 propuestas 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:

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• 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. • 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.	• 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

Fuente: Elaboración propia

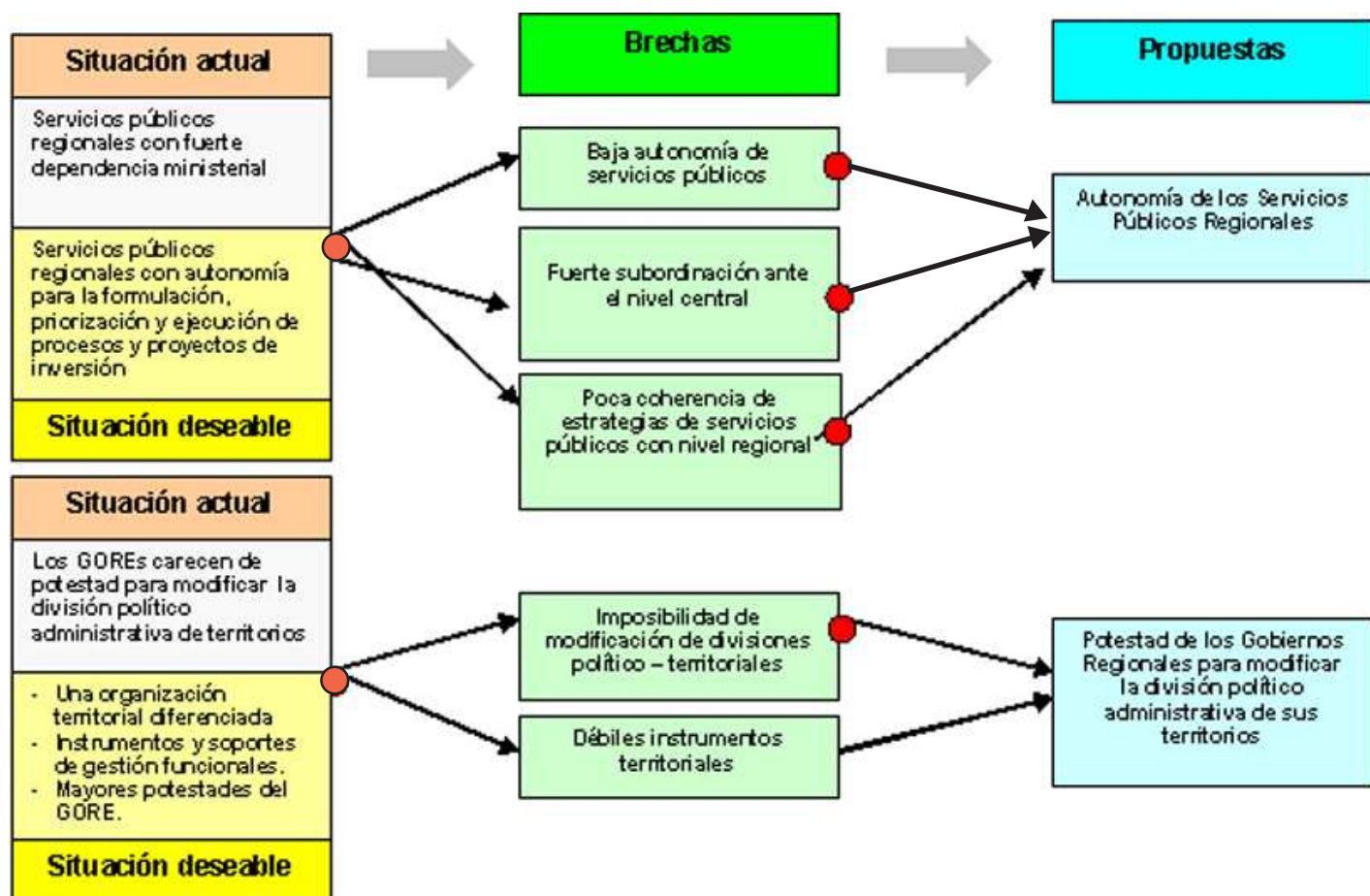
TRANSFERENCIA DE ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
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

REORDENAMIENTO COMPETENCIAL

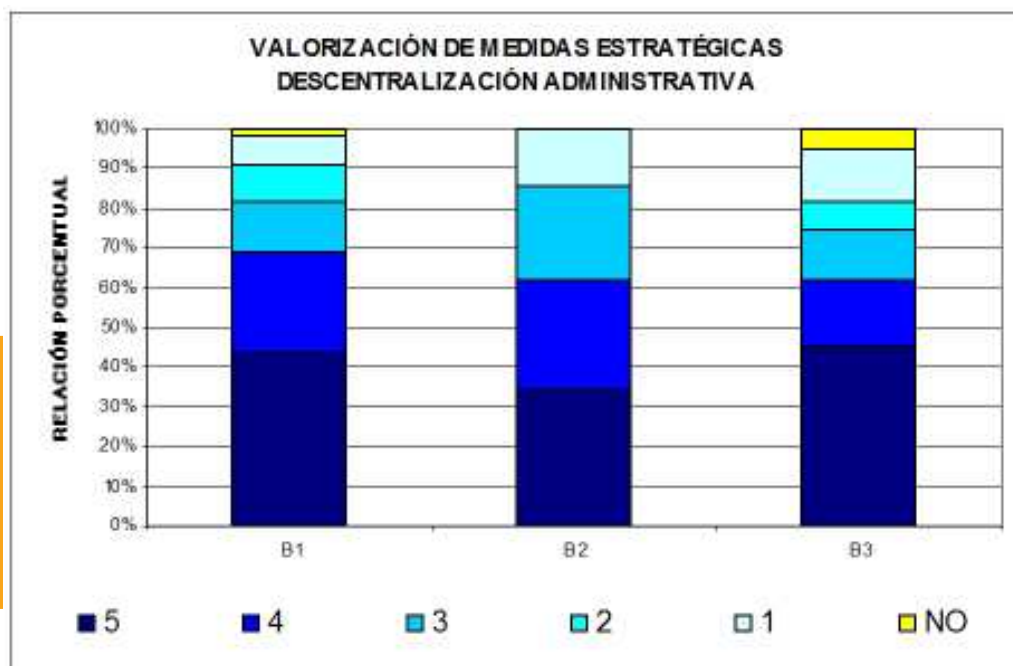
SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
- El ordenamiento de la institucionalidad pública vigente está adquiriendo una dinámica cada vez más compleja y confusa, caracterizada, entre otras, por competencias compartidas, duplicadas y hasta triplicadas entre sus tres niveles principales: municipal, 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 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.	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 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.	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

Fuente: Elaboración propia



Socialización, evaluación y priorización de las propuestas en talleres regionales

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



B1: Autonomía de los servicios públicos regionales.

B2: Potestad de los GOREs para modificar la división político administrativa de sus territorios.

B3: Instancia para dirimir controversias competenciales.

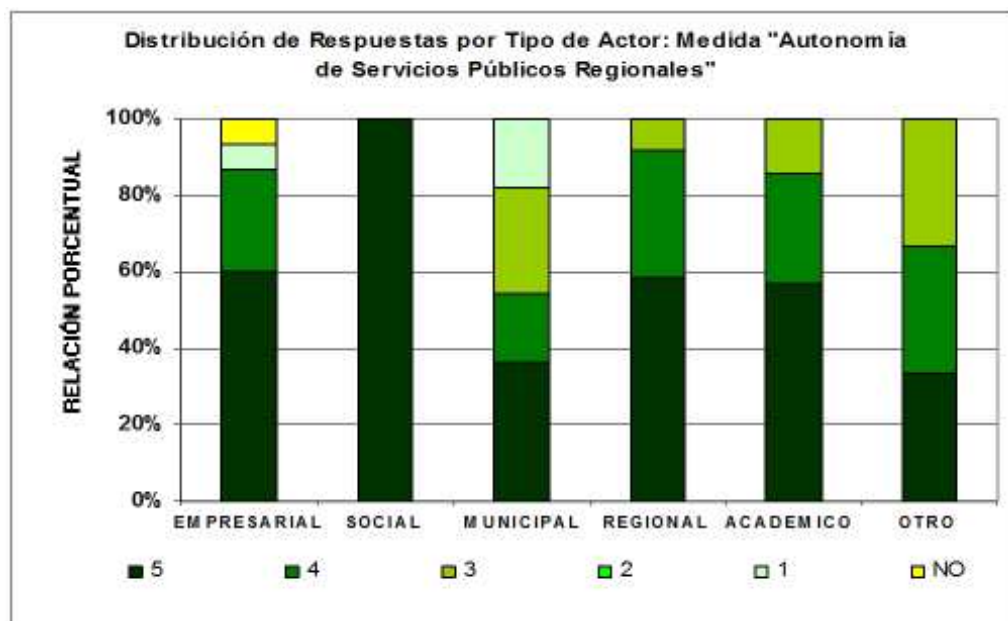
Como se puede ver en el gráfico la medida de descentralización administrativa con mayor aprobación es la **Medida B1: Autonomía de servicios públicos regionales**. Sin embargo, esta medida tiene una aprobación media, con un 30% de opiniones con muy baja valoración y con muchas observaciones.

Por otra parte, las otras dos medidas obtuvieron una aprobación de igual porcentaje, alcanzando el 60%. Sin embargo, al igual que en 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**.

B1

Autonomía de los servicios públicos regionales

Esta medida tiene una aprobación del 68% de las respuestas con valoración de 4 y 5. Por otra parte, se obtuvieron el 30% de las respuestas 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 los sectores social y el regional son aquellos que se muestran a favor de la medida y, al contrario, los sectores municipal y empresarial son los que muestran mayor rechazo. 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 son diversos y heterogéneos, por lo tanto, es necesario traspasar a los Gobiernos Regionales sólo aquellos servicios públicos que tengan directa relación con temas regionales. En este sentido, para el caso de servicios públicos con funciones niveladoras (como por ejemplo FOSIS) corresponde que sean regionales, pero si cumplen funciones de promoción o competitivas (SERNATUR, CORFO), corresponde que se mantengan con dependencia nacional.
- **Designación de Directores y Seremis.** Los participantes mostraron preocupación por la designación de directores y Seremis por parte del GORE dado que se podría transformar en una bolsa de trabajo de los partidos políticos. Adicionalmente la designación regional de cargos puede derivar en la pérdida de relación con el ministerio respectivo en cuanto a fondos y lineamientos.

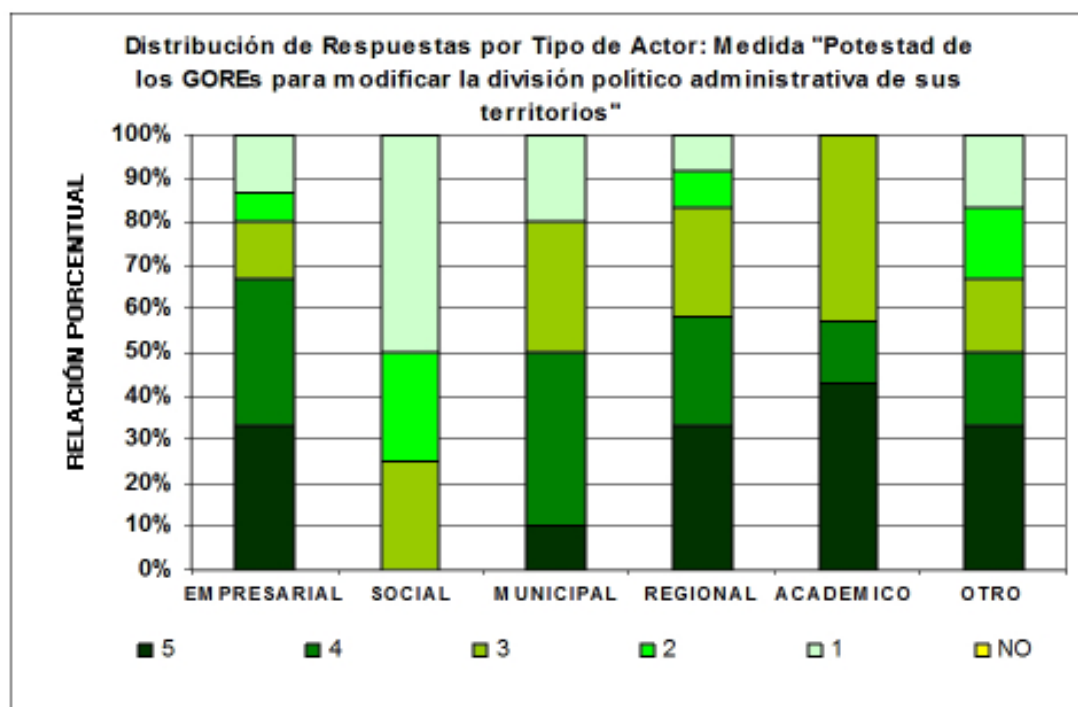
B1

- **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.** Se propone generar un sistema de selección y designación de directores de servicios públicos por capacidades y competencias, en lugar del sistema actual basado en cupos políticos.
- **Regionalización de programas.** Un grupo de informantes claves opina que, en lugar de la regionalización del servicio público, es más relevante regionalizar los programas y focalizar los recursos y prioridades.
- **Traspaso a municipios.** Se propone traspasar algunas funciones y decisiones de programas de servicios públicos directamente a los municipios. Esto supondría una mayor eficiencia en la aplicación de instrumentos, sobre todo en los casos de desarrollo social y fomento productivo.
- **Capital humano.** Se comenta la necesidad de fortalecer el capital humano en regiones para poder asumir un cambio institucional de esta envergadura.

B2

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 4 y 5 (máxima valoración). Sin embargo, existen comentarios y observaciones de fondo, principalmente de los sectores social y municipal. El mayor grado de aprobación de esta medida se obtuvo por parte del sector empresarial con casi un 70% de respuestas con valoración alta. Los principales comentarios y observaciones para esta medida son:



- **Cambios de intendentes.** Se hace notar que dada la alta tasa de rotación de intendentes que los Gobiernos Regionales tienen actualmente, esta medida no es aplicable, ya que los territorios serían susceptibles de modificación cada vez que entre una nueva autoridad regional, generándose el consecuente caos administrativo.
- **Gestión territorial.** Se plantea como una solución viable y necesaria para el desarrollo de los territorios. Ello precisa avanzar en los modelos de gestión y planificación territorial, considerando asociaciones de comunas, territorios productivos, intervenciones sociales, etc.

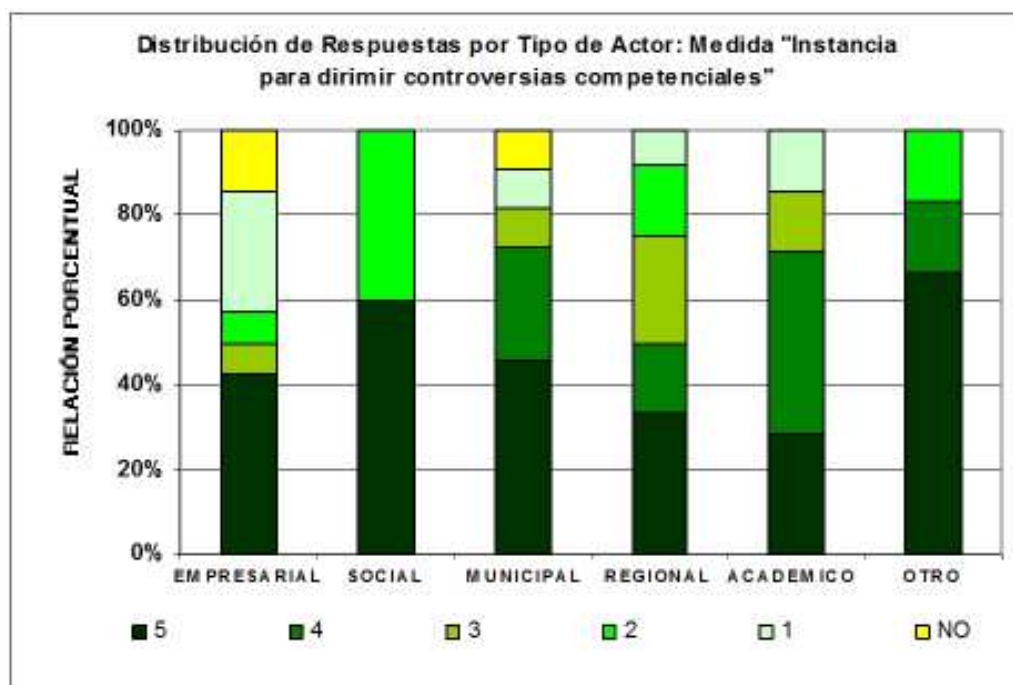
B2

- **Criterios de decisión.** Se comenta que es necesario considerar que los Gobiernos Regionales tengan esta potestad pero que, al mismo tiempo, se debe ampliar el rango de criterios para modificar territorios. Por ejemplo, mediante la consideración de criterios económicos, productivos, sociales, de identidad, ecológicos, entre otros.
- **Limitaciones de decisión.** Se considera que esta medida debe estar acotada al ajuste de límites comunales pero, en ningún caso a la creación de nuevas comunas, lo cual debe mantenerse en su actual dependencia del nivel central, garantizando las condiciones de estado unitario.

B3

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 sólo un 42% de las respuestas con valoración 5 (máxima puntuación), y con un 25% de las respuestas con valoración 1 (mínima valoración). Los sectores que acogieron favorablemente esta medida son el 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:** El traspaso de competencias a un Tribunal contencioso-administrativo debe realizarse gradualmente y debe estar dirigido por una instancia ya creada en el sistema. Sólo se admitiría la creación de una nueva instancia en el caso de no existir ninguna que pudiese cumplir con ese cometido.

Propuestas de nuevas medidas estratégicas en 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.

Recomendaciones: 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.

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.

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 formuladas en este estudio, que de algún modo pueda acercarse a un modelo de estado más descentralizado, participativo e inclusivo regional y comunallymente.

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.

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.

Descentralización Fiscal

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.

Análisis de brechas en descentralización fiscal

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.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

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 «Trans-Regiones», 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

Fuente: Elaboración propia

MAYOR AUTONOMÍA EN EL GASTO PÚBLICO A NIVEL REGIONAL Y MUNICIPAL

SITUACIÓN 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

Fuente: Elaboración propia

AUMENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS DE REGIONES Y COMUNAS

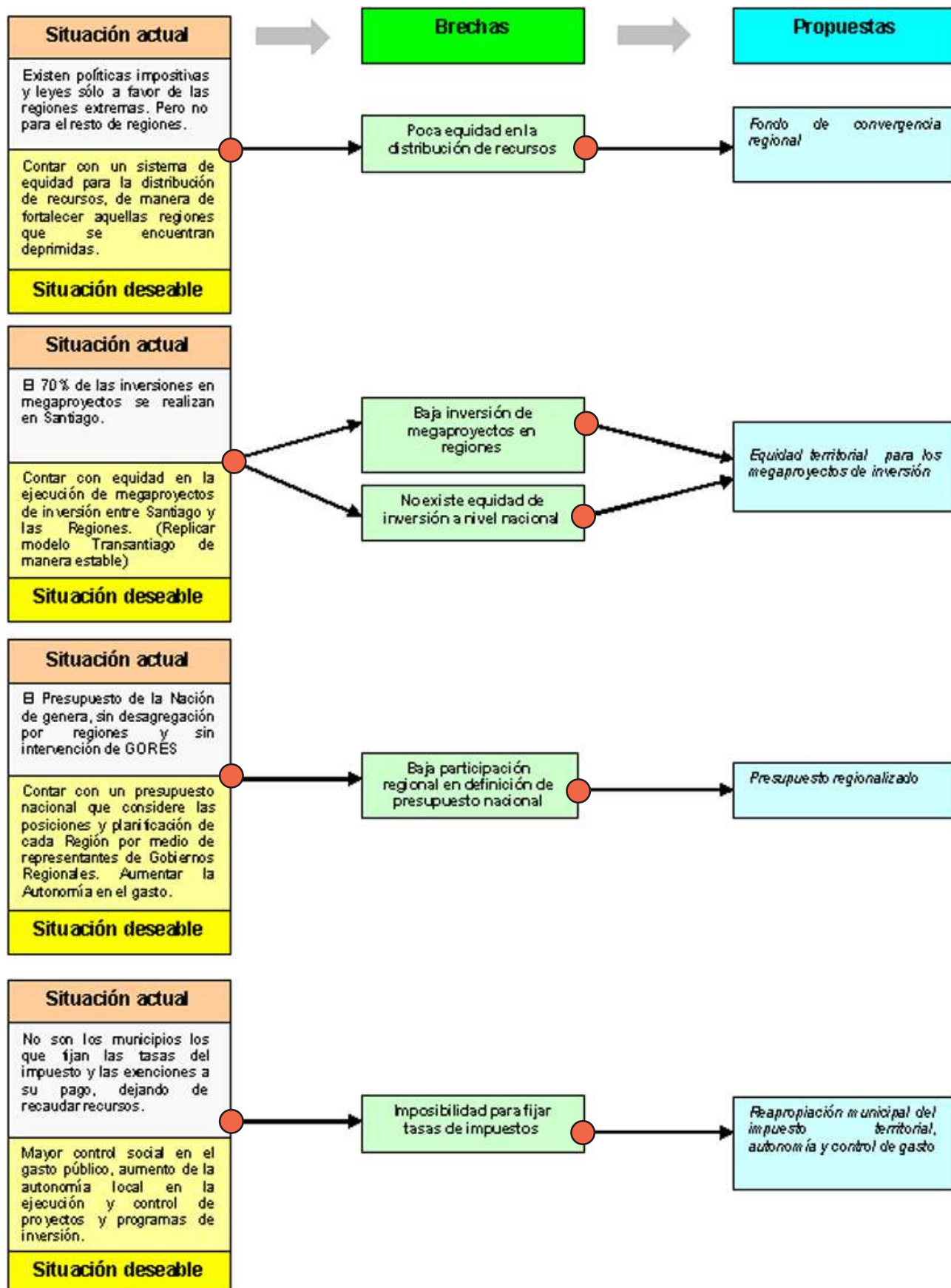
SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• Salvo las compensaciones y mitigaciones de proyectos sometidos a Estudios de Impacto Ambiental, las comunidades y territorios afectados por actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (ambiental, económica, social, otra), no reciben ningún beneficio compensatorio de carácter permanente.	• Contar con recursos estables para iniciativas de desarrollo de comunas y regiones afectadas. • Desarrollar proyectos de importancia estratégica e interés regional o nacional, facilitando la construcción de acuerdos entre los diversos actores involucrados.	• Carencia de beneficios por externalidades negativas. No existen beneficios estables para territorios para mitigar los efectos de externalidades negativas de proyectos privados o públicos.	• Beneficios estables para 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 práctica 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

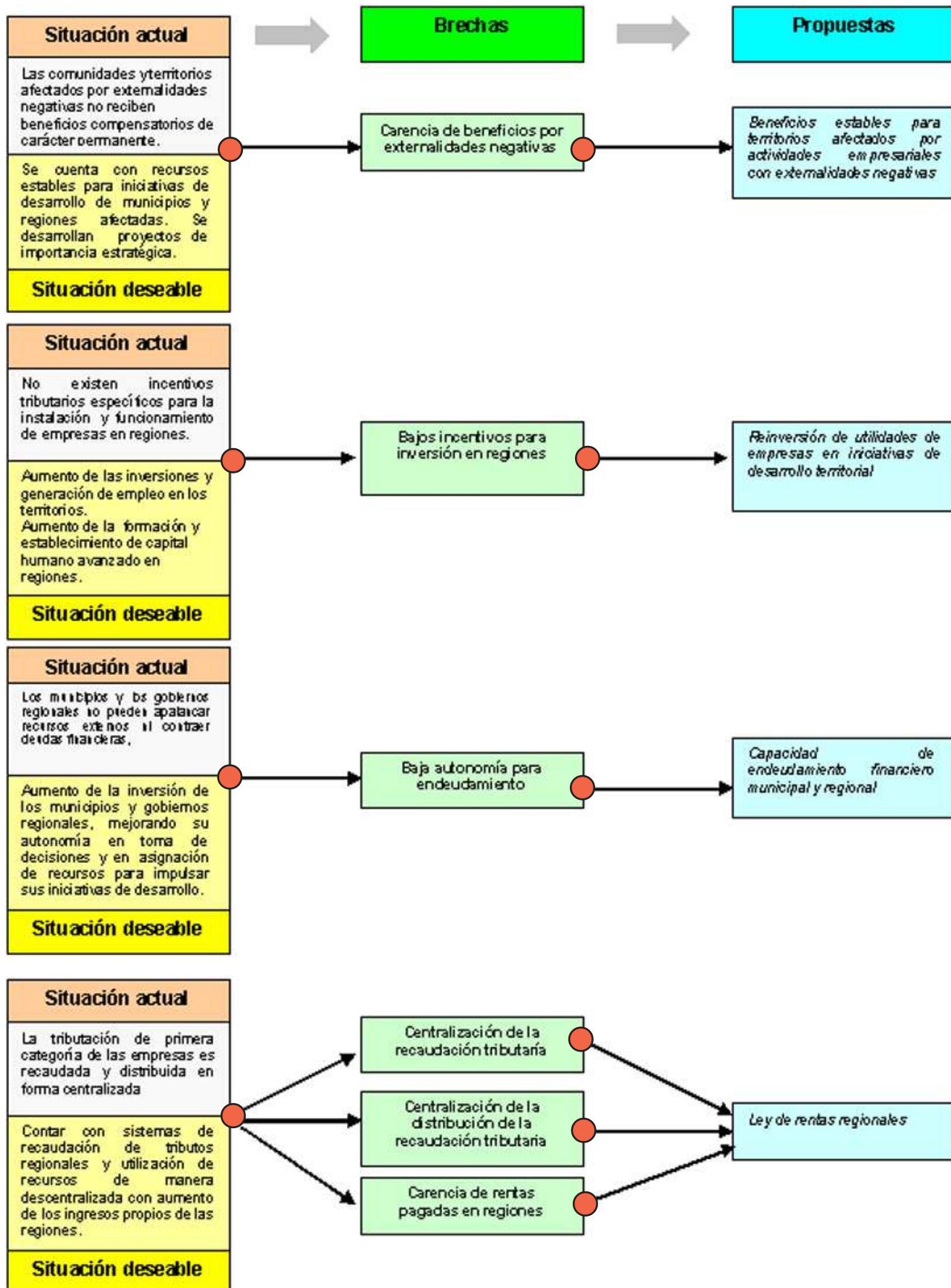
Fuente: Elaboración propia

AUMENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS DE REGIONES Y COMUNAS

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
• 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 km² 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 tributaria. 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

Fuente: Elaboración propia

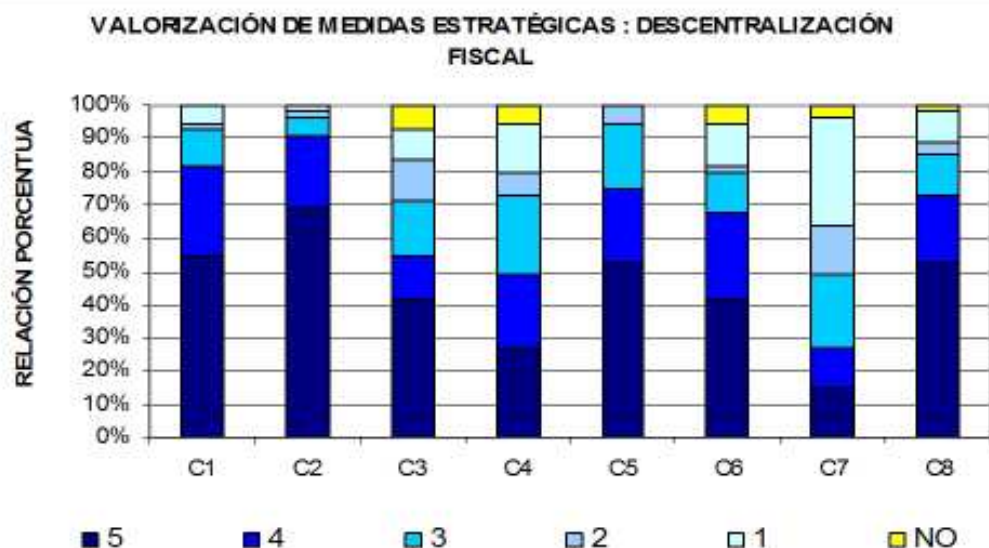




Socialización, evaluación y priorización de las propuestas en talleres regionales

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

- C1: Ley de rentas regionales
- C2: Presupuesto regionalizado.
- C3: Fondo de convergencia territorial
- C4: Reapropiación municipal del impuesto territorial, autonomía y control del gasto
- C5: Reinversión de utilidades de empresas en iniciativas de desarrollo territorial
- C6: Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas
- C7: Capacidad de endeudamiento financiero municipal y regional
- C8: Equidad territorial para los megaproyectos de inversión



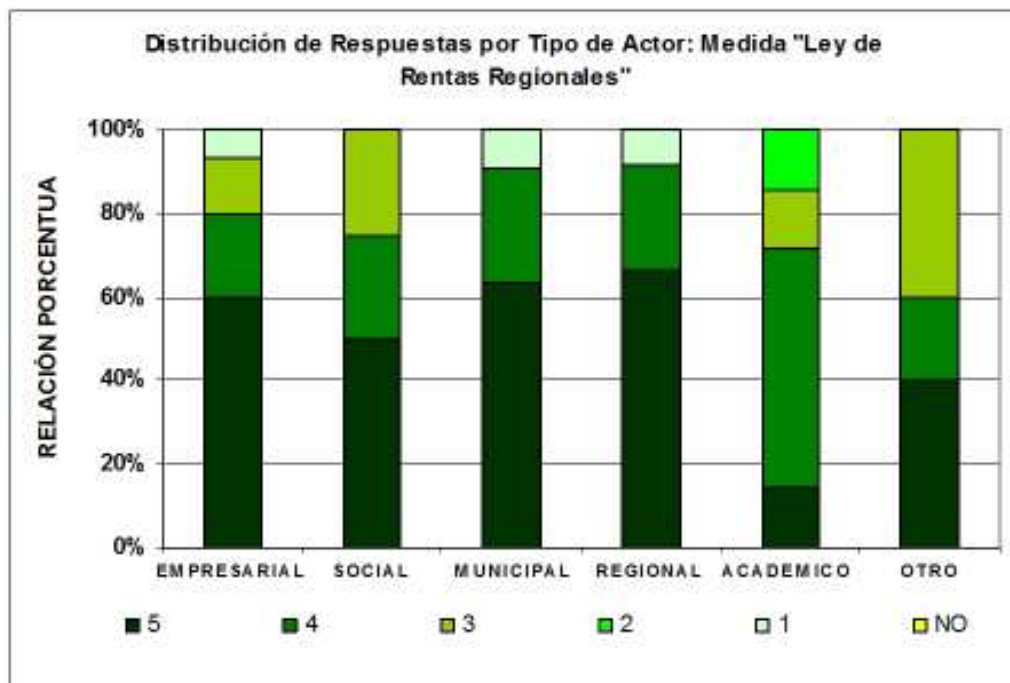
Como se puede ver en el gráfico, la medida con mayor aprobación en el ámbito de la descentralización fiscal, es la medida **C2: «Presupuesto Regionalizado»**, la cual cuenta con un alto grado de consenso por parte de los informantes claves sobre la relevancia y conveniencia de la implementación de esta 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.

C1

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:

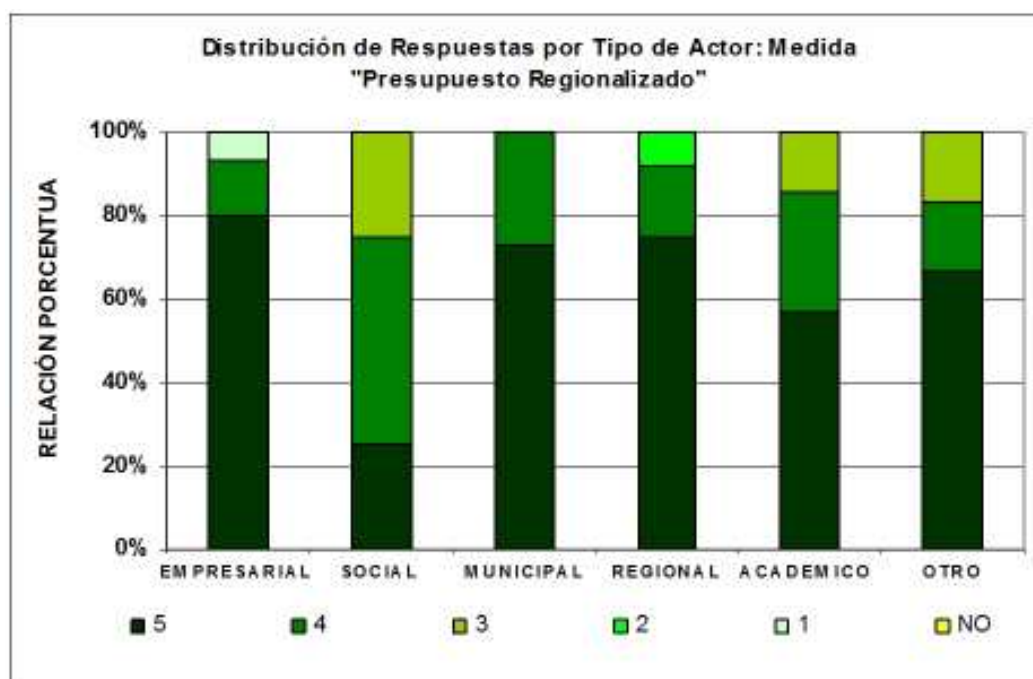
- **Subsidios e incentivos.** Se expresa que la medida debe focalizarse principalmente en subsidios e incentivos resguardando la normativa internacional, ya que en el caso de las exportaciones tasas impositivas muy bajas o inexistentes pueden interpretarse como dumping fiscal.
- **Autonomía de rentas 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.

C2

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:

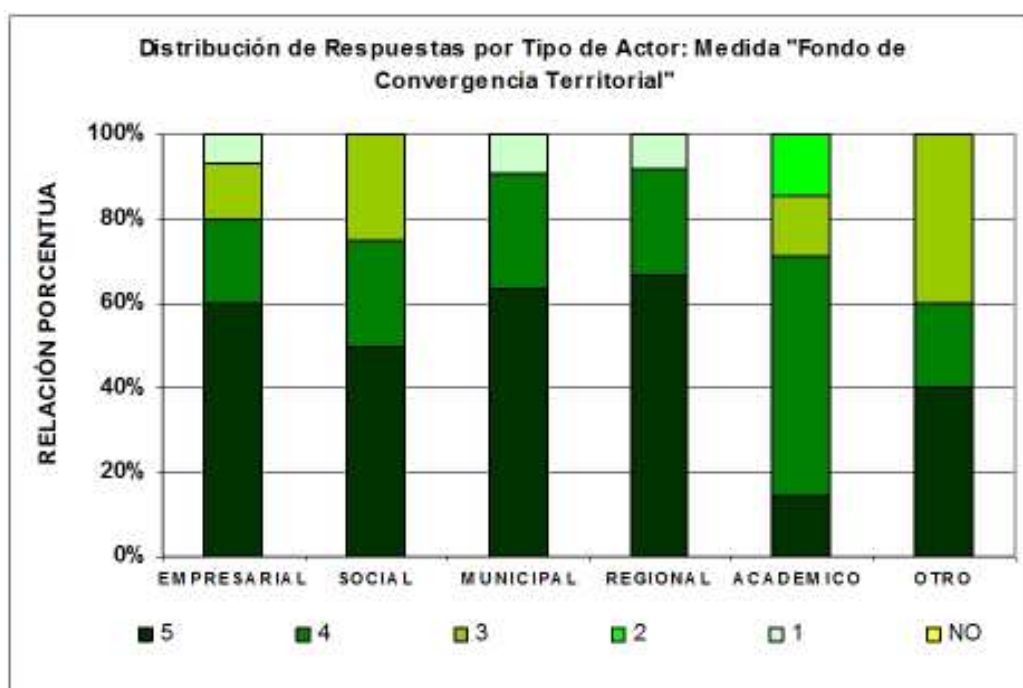
- **Comisiones regionales.** Se comenta que actualmente sólo se tiene participación en los presupuestos regionales por medio de comisiones de los GOREs, Seremias y Servicios Públicos. Sin embargo, estas participaciones tienen un bajo nivel de incidencia en el presupuesto de las regiones, puesto que finalmente 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.

C3

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.



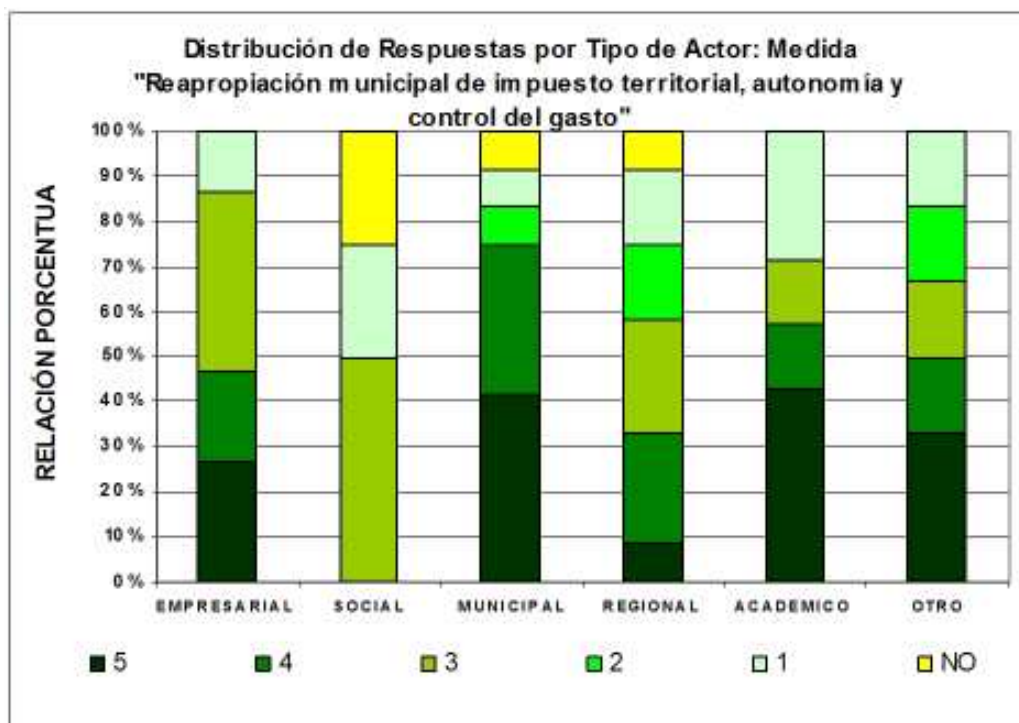
Los principales comentarios y observaciones sobre esta medida son:

- **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.

C4

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.

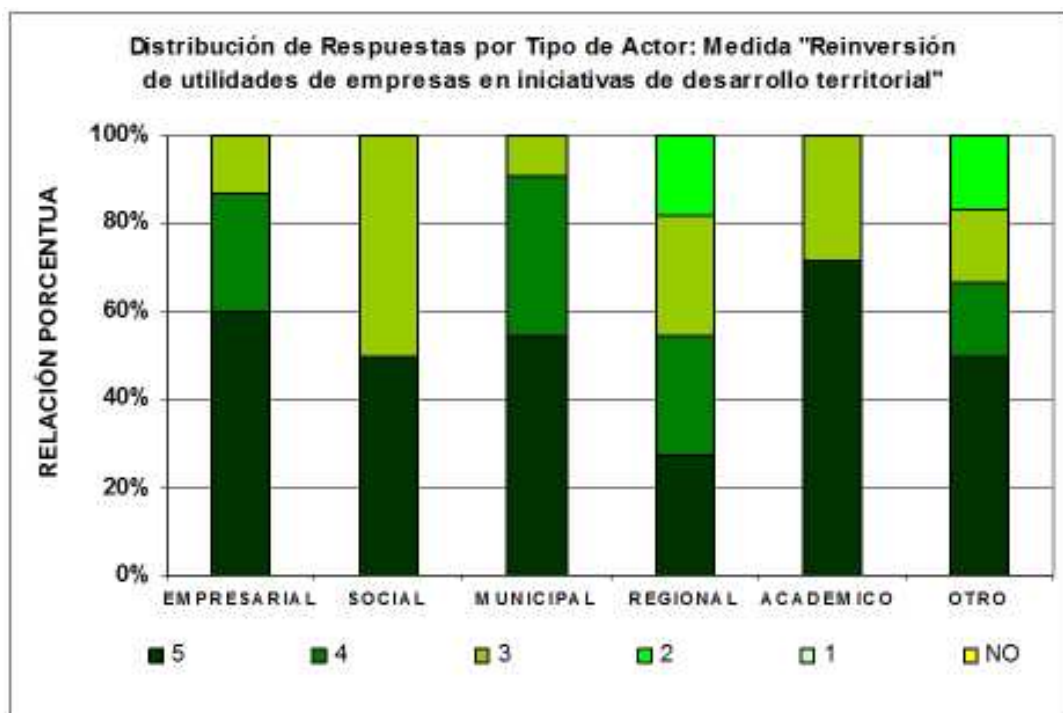
C4

- **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.

C5

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.



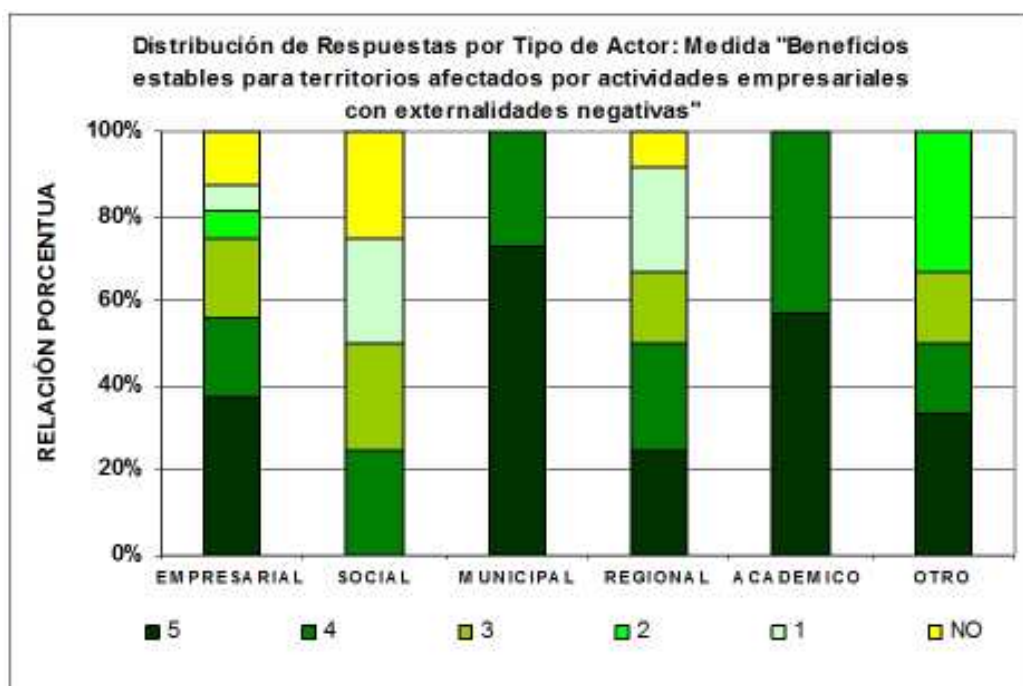
A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios para esta medida estratégica:

- **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.

C6

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.



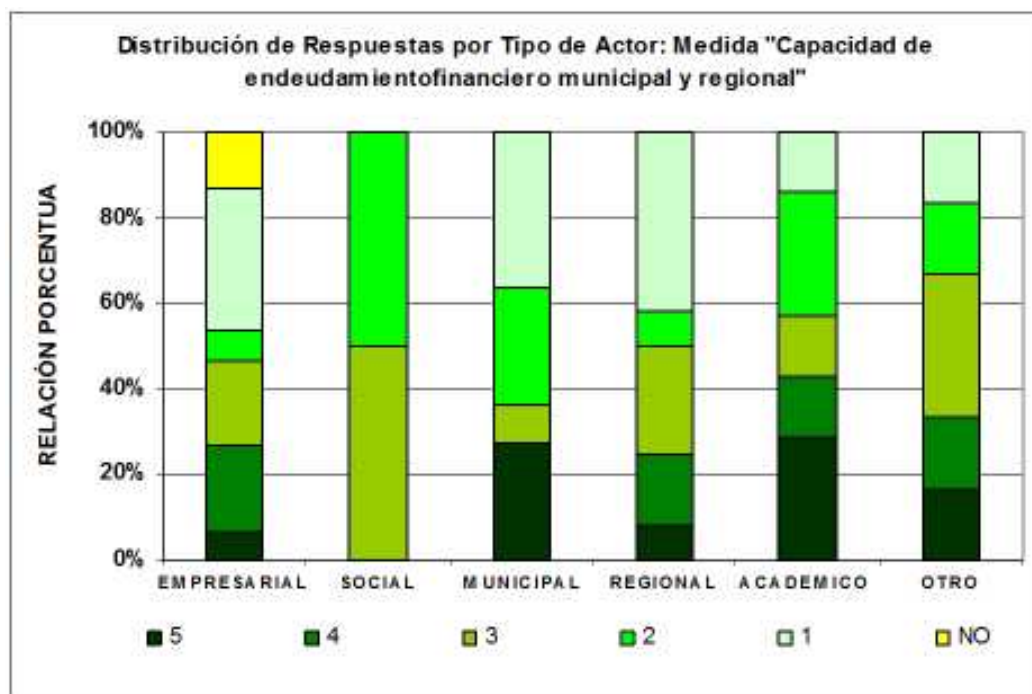
A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios realizados por los informantes claves en los distintos talleres regionales y entrevistas:

- **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.

C7

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).



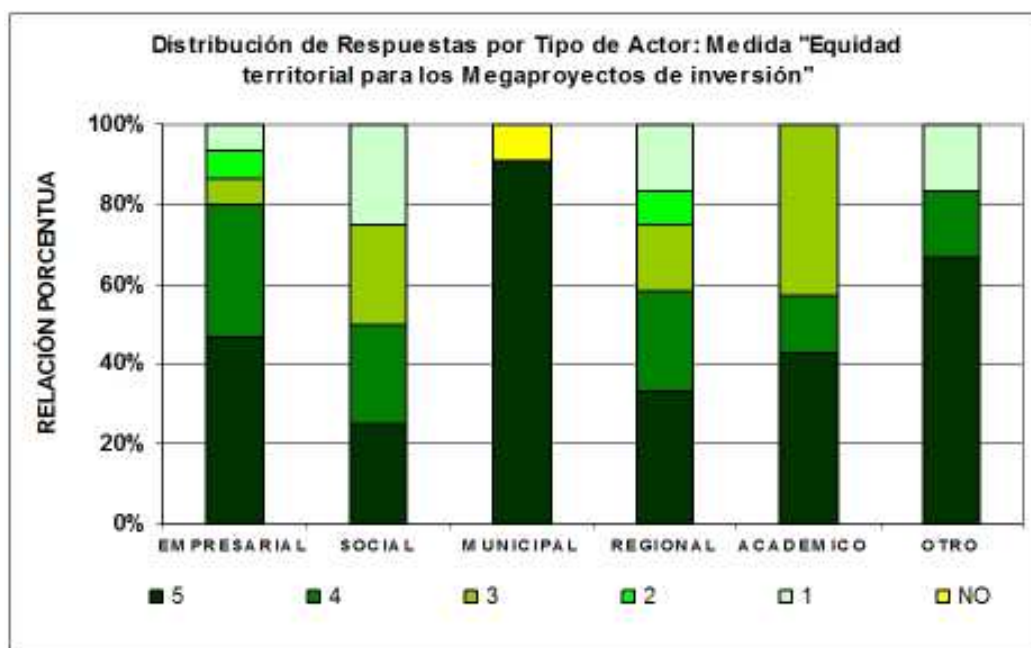
A continuación se presentan los principales comentarios y observaciones a esta medida estratégica:

- **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.

C8

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.

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.

Recomendaciones

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.

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.

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.

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 impositivas 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 FNDP. 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.

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 vengán 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.

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).

Participación Ciudadana y Control Social

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.

Análisis de brechas en participación ciudadana y control social

Tomando en consideración las características deseables de la participación ciudadana y control social en Chile, distinguimos dos ámbitos centrales que responden a las brechas identificadas para los elementos esperados. Estos son:

1. Control social para la responsabilización (*accountability*) política.
2. Participación y control social para incidir en toma de decisiones con implicaciones para la descentralización y el desarrollo.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

CONTROL SOCIAL PARA LA RESPONSABILIZACIÓN (ACCOUNTABILITY) POLÍTICA

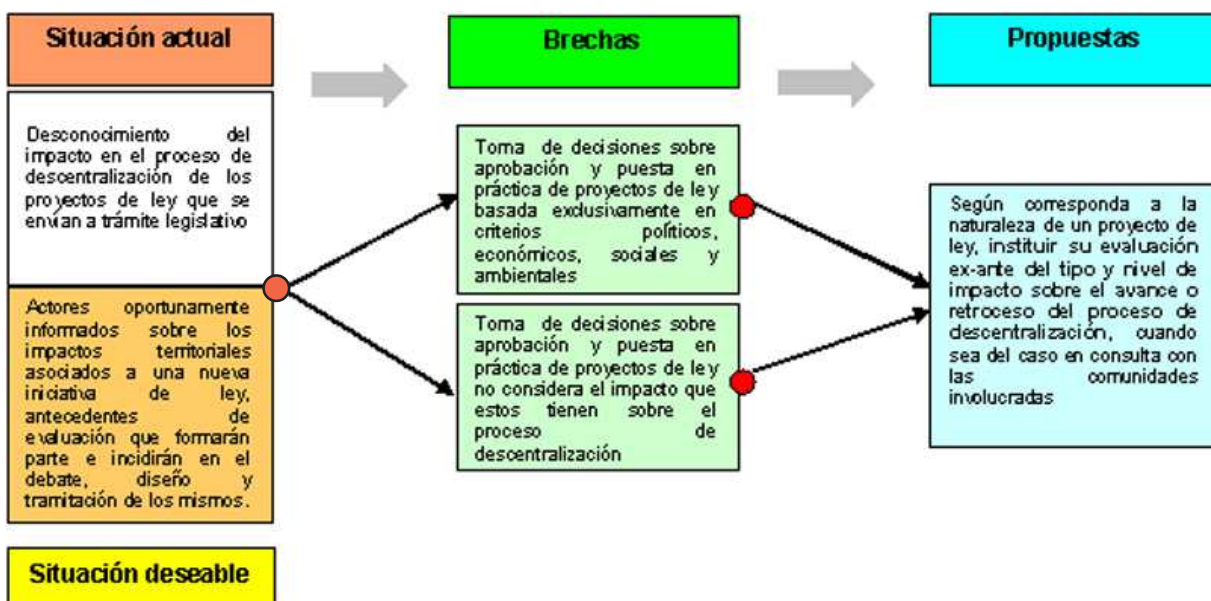
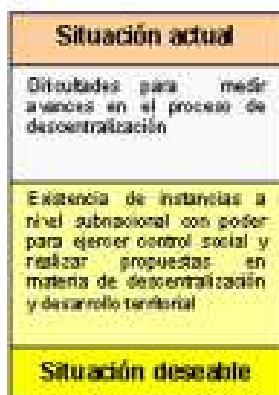
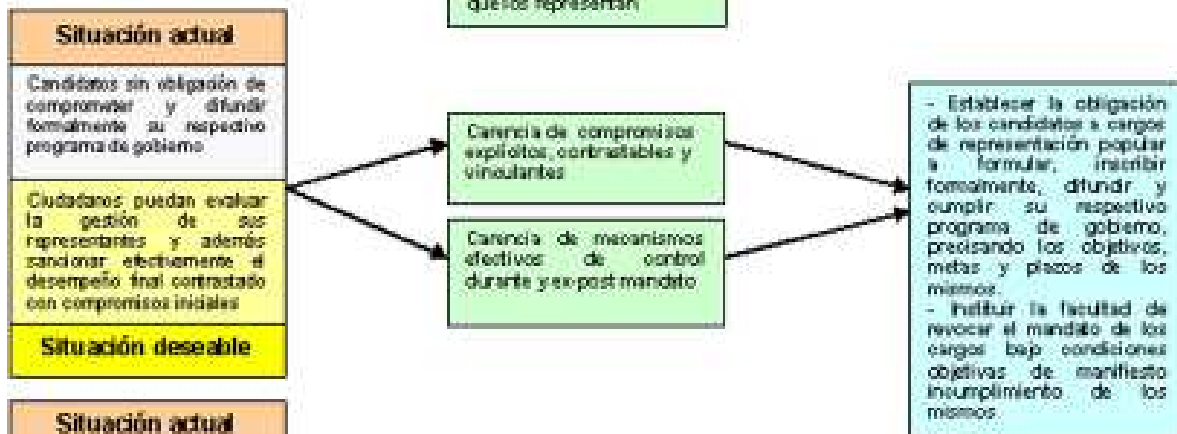
SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DESEABLE	BRECHA	PROPUESTA
La Rendición de Cuentas Públicas que realizan anualmente los gobiernos regionales y locales para cumplir con un requisito definido por ley, así como las recientemente implementadas Cuentas Públicas Participativas realizadas por las instituciones públicas, 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: - Tengan como centro la evaluación del cumplimiento de compromisos previamente definidos - Alcancen el nivel explicativos: que los representantes deban explicar el por qué logro no o no se logró los compromisos previamente definidos. - 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 autocritica 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 interpellar a sus autoridades, e incluso exigir sanciones, bajo condiciones previamente definidas, en caso de incumplimiento de programas o compromisos establecidos
- 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.

Fuente: Elaboración propia

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL PARA INCIDIR EN LA TOMA DE DECISIONES CON IMPLICACIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN 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.
- 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.

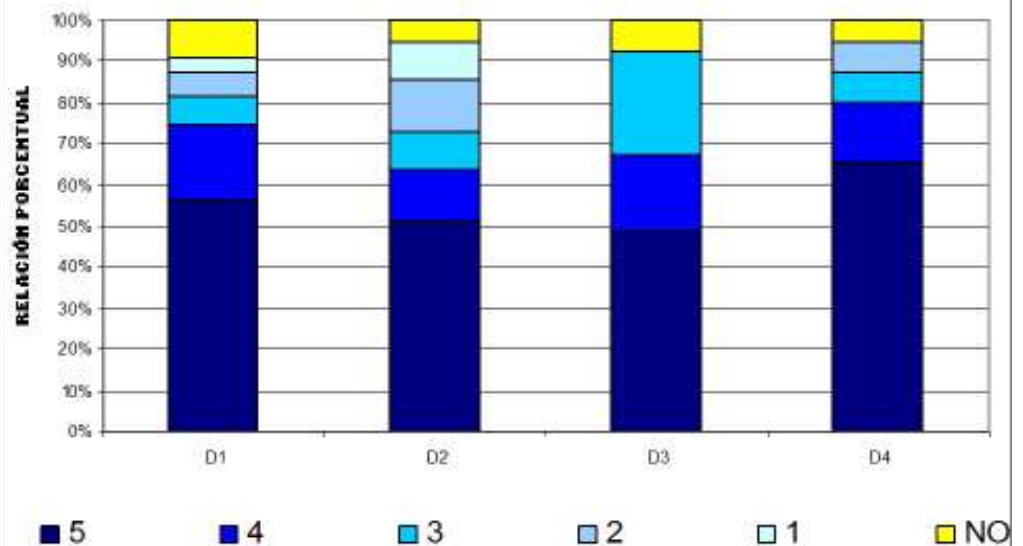
Fuente: Elaboración propia



Socialización, evaluación y priorización de las propuestas en talleres regionales

Los participantes en talleres y entrevistados de las regiones incluidas en este estudio, realizaron los siguientes comentarios, observaciones y valoración de las medidas sobre participación ciudadana y control social

VALORIZACIÓN DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS : 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

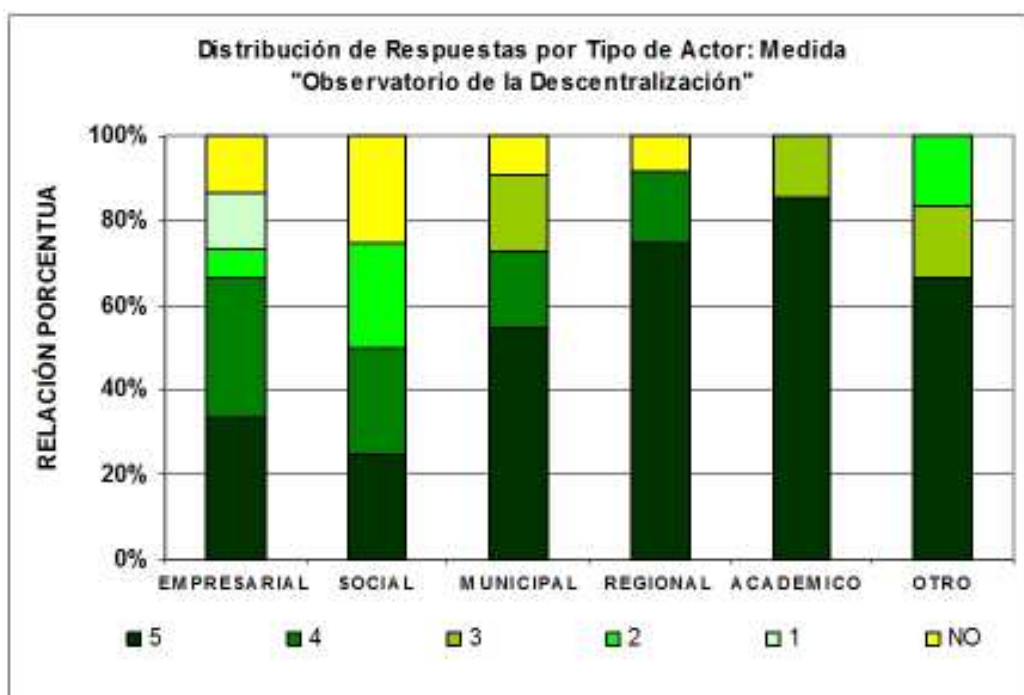
Dentro del ámbito de participación ciudadana y control social, la medida estratégica que resultó con un mayor porcentaje de aprobación fue la **D4: «Rendición de Cuentas Públicas»**, entendida como una evaluación al actual proceso de rendiciones que realizan las autoridades locales, regionales y nacionales, donde puedan existir controles sobre indicadores y metas, y sanciones cuando estas no se cumplan.

Por otra parte, la medida con mayores comentarios, observaciones y reprobaciones es la medida **D2: «Obligatoriedad de candidatos a comprometer su programa»**, principalmente porque 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.

D1

Observatorio de la descentralización

Esta medida obtuvo un alto porcentaje de aprobación con un 75% de respuestas con alta valoración. Los sectores que otorgaron mayor valoración a esta medida fueron el académico y el regional. Los sectores que valoraron peor esta medida fueron el empresarial y el social. Los principales comentarios y observaciones que se identificaron son:

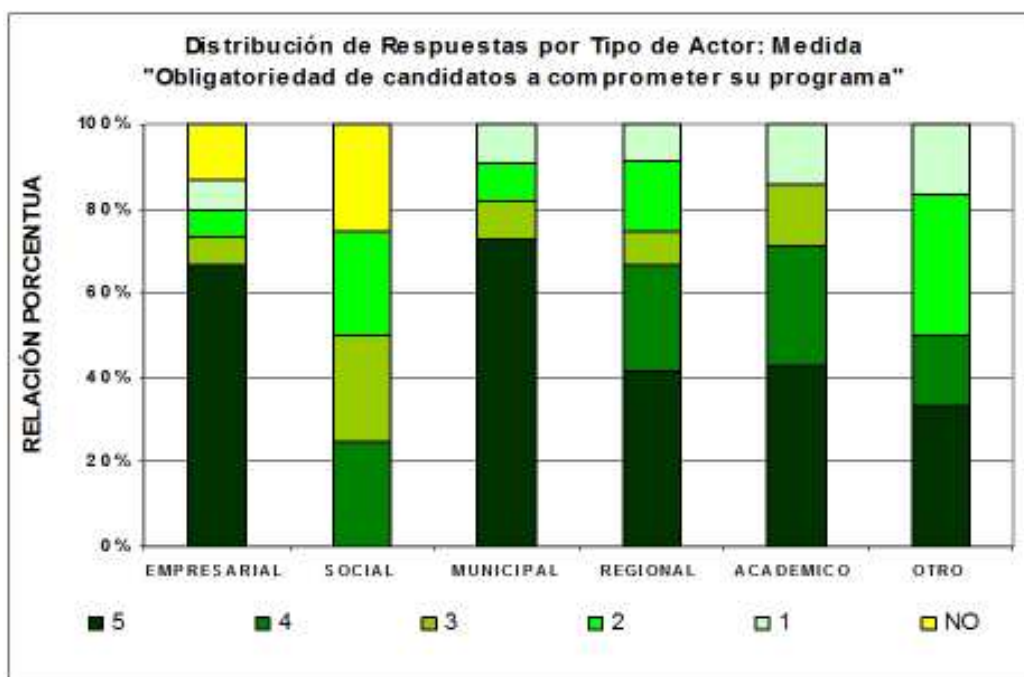


- **Observatorio autónomo.** Se requiere definir el concepto de autonomía, ya que deseablemente debe ser un observatorio o redes de observatorios, imparciales y plurales pero resguardando las estrategias de desarrollo nacional y la política institucional.
- **Aporte de Servicios Públicos.** Los servicios públicos deben aportar en la medición de la descentralización/centralización de sus instituciones. Se deben implementar dentro de los servicios públicos sistemas de control de los procesos de descentralización.
- **Observatorios universitarios.** Se propone a las universidades como las entidades idóneas para alojar estos observatorios, por poseer las capacidades y la pluralidad requerida para mantener la imparcialidad de los procesos de descentralización.

D2

Obligatoriedad de candidatos a comprometer su programa

Esta medida obtuvo un porcentaje de aprobación del 65%. Por otra parte, obtuvo un 10% de respuestas con valoración 1 (mínima puntuación), lo que implica un alto grado de oposición a la aplicación de esta medida. Los sectores donde se identifican los mayores porcentajes de aprobación se encuentran en el empresarial y municipal, mientras que la valoración más baja se encuentra en los sectores social y otro. A continuación se presentan las principales observaciones y comentarios realizadas por los distintos informantes claves:

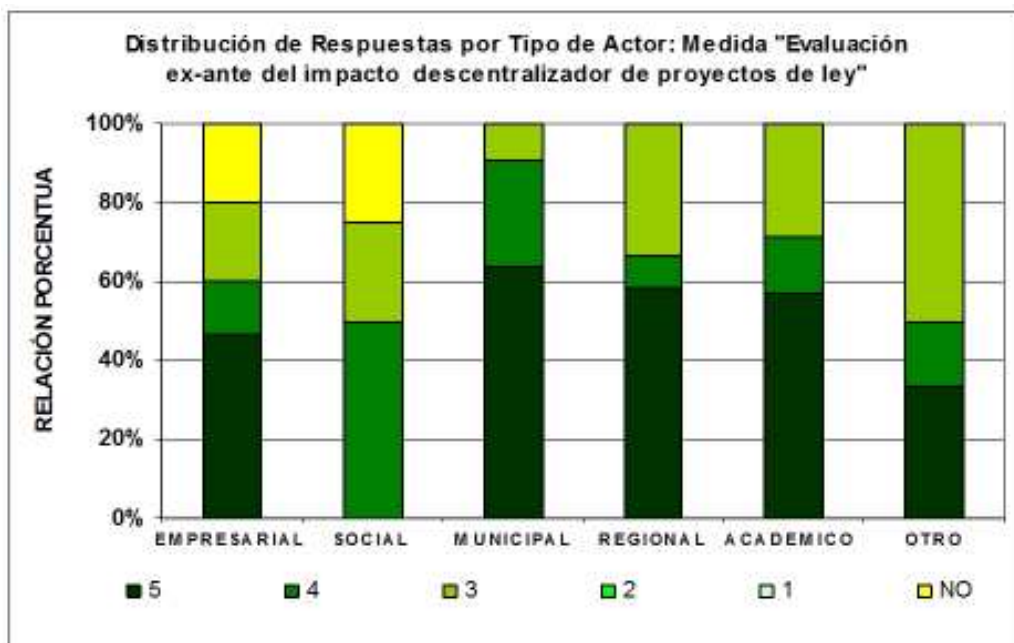


- **Medición de las acciones.** Se plantea que existen acciones que son cuantificables y por lo tanto, exigibles, pero por otro lado, existen acciones que no lo son, y por lo tanto, no pueden ser exigibles. Esta situación podría generar un efecto perverso, que es transformar el sistema en una caza política – 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 en la actualidad y que debería ir asociada a una nueva institucionalidad.

D3

Evaluación ex - ante del impacto descentralizador de proyectos de ley

Esta medida obtiene un porcentaje de aprobación de 68%, donde la mayor valoración se obtuvo del sector municipal, mientras que los sectores social y otro, son aquellos que tienen mayor cantidad de observaciones y puntos en contra de la aprobación de esta medida. Los principales comentarios se muestran a continuación:

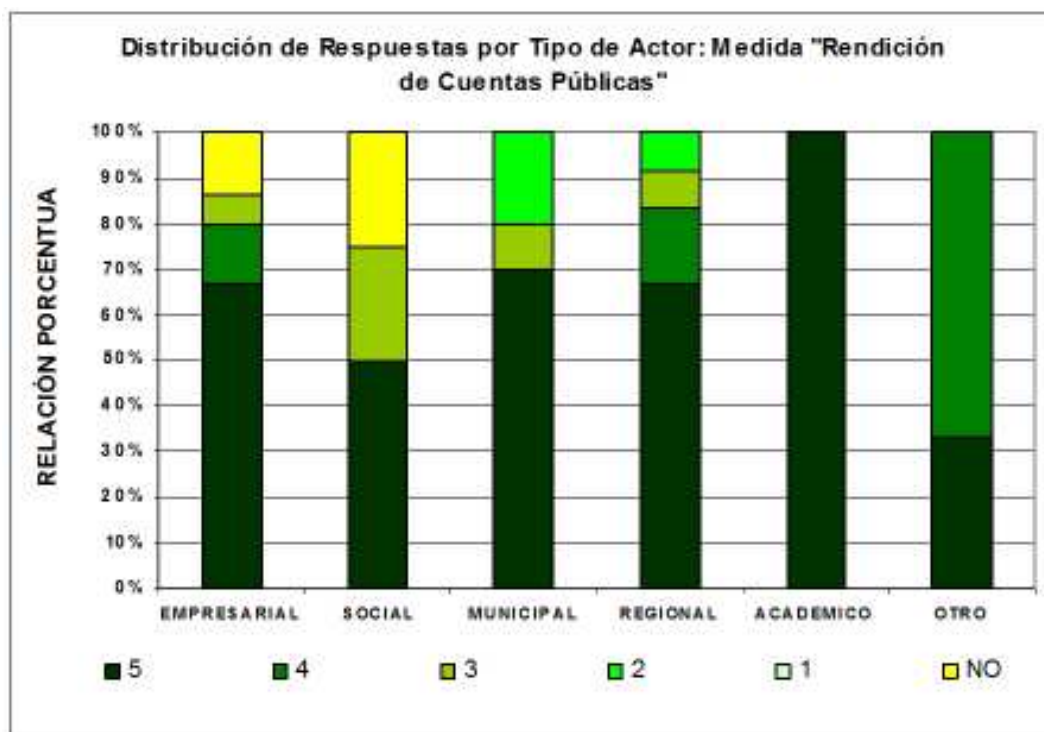


- **Aprobación de leyes en Chile.** La ley establece que toda iniciativa legal en Chile debiera construirse en la dirección de profundizar la descentralización. Toda medida que vaya en contra de esto resulta, eventualmente, anti-constitucional.
- **Aumento de la burocracia.** Se plantea que la incorporación de una evaluación adicional a un proyecto de Ley, retrasaría el proceso de evaluación incorporando un mayor grado de complejidad a la aprobación. Sin embargo, si esta situación es conocida y asumida por la ciudadanía, sería muy relevante que este tipo de evaluaciones se llevaran a cabo.

D4

Rendición de cuentas públicas

Esta medida logró una alta aprobación con un 80% de las respuestas con valoración de 4 y 5 (máxima puntuación), 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:



- **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.

Propuestas de nuevas medidas estratégicas de participación ciudadana y control social

Como resultado de las actividades de taller y entrevistas se plantean las siguiente nueva propuesta de medida estratégica en 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 sus derechos y deberes como ciudadanos. Deben conocer el sistema de la administración comunal, regional y nacional así como saber de dónde se obtienen los fondos para el desarrollo social y económico local, regional y nacional.

Recomendaciones

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:

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.

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 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 definan 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.

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.

Modelo de evaluación ex ante de los proyectos de ley

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.

En consecuencia, la construcción de un modelo de evaluación *ex-ante* de los proyectos de ley 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.

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.

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.

El modelo consta de tres etapas:

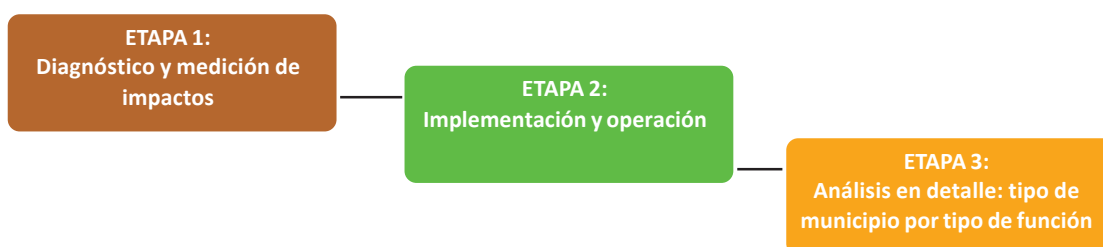


DIAGRAMA FLUJO MODELO DE EVALUACIÓN EX-ANTE PROYECTO DE LEY

Descripción General		Preguntas Claves
DIAGNÓSTICO	- Descripción de la realidad que se regulará - Análisis de la vigencia de las normas - Identificación de los agentes (actores – pares) - 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 intervinientes? - ¿Cómo opera actualmente la institucionalidad? - ¿Cuáles son los principales antecedentes del sistema?
ECONÓMICA	- Análisis de Costos de Inversión - Análisis de Costos de Mantenimiento - 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?
JURÍDICA	- Pertinencia de la Ley (Sobrepoblación de Leyes) - Análisis Constitucional - Impactos Normativos - Análisis de claridad de la disposición propuesta	- ¿Se necesita 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 presupuestarios 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?

