



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

# **“LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

**CESIA DINA ARREDONDO SALINAS**

**PROFESOR GUIA:  
Mario Waissbluth Subelman**

**MIEMBROS DE LA COMISION:  
Juan Carlos Lerda  
Cristian Leyton Navarro**

**SANTIAGO DE CHILE  
AÑO 2011**

RESUMEN DE LA TESIS  
PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
POR: Cesia Dina Arredondo Salinas  
FECHA DE EXAMEN: 12 de agosto 2011  
PROF. GUÍA: Mario Waissbluth Subelman

## RESUMEN

### **DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo**

El proceso de descentralización ha presentado como característica esencial la carencia de un modelo claro y consensuado por las elites, y entre éstas y la sociedad civil. Este estudio de caso tiene por objetivo proponer cuáles serían los niveles y secuencias satisfactorias de centralización/descentralización para el Estado chileno. Para ello, se sustenta en el enfoque de la economía política y el neoinstitucionalismo, utilizando una metodología de tipo analítica y descriptiva, apoyada por herramientas cuantitativas y cualitativas. Se ha recolectado información a través del análisis bibliográfico y entrevistas en profundidad de corte semi estructurado.

Los objetivos específicos de la investigación han sido descifrar la matriz institucional para explicar la trayectoria del proceso de descentralización, describir a los actores, estudiar las variables que caracterizan las distintas dimensiones de la descentralización, y formular una propuesta de niveles y secuencias satisfactorias de descentralización.

Los principales hallazgos del estudio son, en primer lugar, que el centralismo está institucionalizado no sólo en reglas formales sino también en las informales, marcando así la infraestructura institucional y la manera de hacer las cosas. Esto se ha expresado en que la matriz institucional tiene como enfoque de economía política predominante el de Principal-Agente. Por otro lado, el centralismo se ha instalado como una cuestión que no se circunscribe exclusivamente al ámbito público, sino que también abarca a la esfera privada. En segundo lugar, la trayectoria institucional ha generado un país social y económicamente segregado, con una fuerte centralización del poder político, económico y social en la Capital. Los actores con mayor capacidad de veto en el mercado político son los que tienen menor compromiso con los procesos de transferencia de poder hacia los niveles subnacionales y la sociedad civil. Por ende, cualquier cambio profundo implicará una transformación en la manera de ejercer el poder. En tercer lugar, se observa que el proceso de descentralización presenta problemas de inconsistencia dinámica: sus costos políticos y económicos son de corto plazo, pero sus beneficios se expresan a largo plazo, lo cual genera muy pocos incentivos al Ejecutivo para realizar cambios institucionales profundos.

La investigación ha concluido que el proceso de descentralización chileno se ha caracterizado por la carencia de capital humano avanzado, la duplicidad de competencias y funciones, y la escasez de recursos financieros, debida a la fuerte centralización de los ingresos y de la decisión del gasto. En la agenda pública se ha puesto énfasis en la descentralización política, sin embargo, la experiencia a nivel local es que ésta no ha sido catalizadora de mayores procesos de descentralización en las otras dimensiones. Se considera que es la descentralización fiscal la que debe ser promovida, ya que detona muchos otros procesos en lo administrativo, de capital humano, y de planificación estratégica y territorial, a nivel local y regional.

Se recomiendan dos vías paralelas para avanzar en la descentralización. Por un lado, cambios a largo plazo que permitan generar reformas políticas, que se espera impacten en el sistema de creencias de las elites y una redistribución del poder en la sociedad. En el mediano plazo, una propuesta pragmática que pone el acento en el aumento de las capacidades de los receptores territoriales por medio del fortalecimiento de la dimensión fiscal de la descentralización, para lo cual se recomienda: i) un proceso sistémico pero gradual, es decir, sólo a aquellos territorios que hayan certificado capacidades; ii) a nivel regional, los instrumentos a utilizar son los Convenios de Desarrollo y el Presupuesto Regional, para permitir mayor autonomía de gasto; iii) a nivel local, es imperativo generar incentivos para el asociativismo municipal, traspasar atribuciones para que puedan decidir sobre la tasa del impuesto territorial, y devolver las exenciones que el fisco determina unilateralmente; iv) para ambos niveles es necesario generar incentivos significativos para la captura y retención de capital humano avanzado. La ejecución de medidas requiere una reformulación del rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, algunos cambios en las leyes del nivel regional y local, y cambios importantes en la Ley de Presupuesto.

## ABSTRACT

El proceso de descentralización ha presentado como característica esencial la carencia de un modelo claro y consensado por las elites, y entre éstas y la sociedad civil. En este contexto, el estudio de caso tiene por objetivo conocer, dada su matriz institucional, cuáles serían los niveles satisfactorios de centralización/descentralización para el Estado. Para ello, se apoya en el enfoque de la economía política y el neoinstitucionalismo. Los principales hallazgos son que el centralismo está institucionalizado no sólo en las reglas formales sino también en las informales, marcando así la infraestructura institucional y la manera de hacer las cosas. La trayectoria institucional ha generado un país segregado social y económicamente, con una fuerte centralización del poder político, económico y social en la capital del país. Los actores con mayor capacidad de veto en el mercado político son los que tienen menor compromiso por los procesos de transferencia de poder hacia los niveles subnacionales y la sociedad civil. La investigación ha concluido que el proceso de descentralización chileno se ha caracterizado por la carencia de capital humano avanzado, la duplicidad de competencias y funciones, y la falta de recursos financieros, esto último, debido a la fuerte centralización de los ingresos y decisión del gasto. El estudio recomienda dos vías paralelas para avanzar en la descentralización: i) a largo plazo se deben generar reformas políticas; y ii) a mediano plazo una propuesta pragmática, que pone el acento en el aumento de las capacidades de los receptores territoriales por medio del fortalecimiento de la dimensión fiscal de la descentralización.

Este trabajo fue soportado totalmente por el Proyecto "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", SOC-08, correspondiente al 2º Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN .....	2
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	5
INDICE DE DIAGRAMAS, GRAFICOS Y TABLAS .....	6
Siglas.....	7
I. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO .....	8
1.1 OBJETIVOS DE EL ESTUDIO .....	8
1.2 MARCO METODOLÓGICO.....	9
II. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO .....	11
2.1 Taxonomía de la Descentralización.....	11
2.1.1 Concepto de Centralización.....	11
2.1.2 Concepto de Descentralización.....	11
2.1.3 Principio de Subsidiariedad.....	12
2.1.4 Dimensiones y Modalidades de la Descentralización.....	12
2.1.5 Principios del Federalismo Fiscal.....	13
2.1.6 Riesgos de la Descentralización.....	13
2.1.7 Beneficios de los Procesos de Descentralización.....	17
2.2 Economía Política y Neoinstitucionalismo.....	17
2.2.1 Racionalidad Limitada (Simon, 1983).....	18
2.2.2 Neoinstitucionalismo Histórico.....	18
2.2.3 Lógica de la Acción Colectiva (Olson, 1998).....	21
2.2.4 Escuela de Elección Pública (Public Choice).....	22
2.2.5 Enfoque del Principal – Agente.....	22
2.2.6 Gobernabilidad y Gobernanza.....	23
III. ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE.....	25
3.1 Conformación del Estado Unitario y Centralizado.....	25
3.2 Las Instituciones que afectan a los niveles subnacionales.....	31
3.3 Los Actores y Organizaciones de los Proceso Políticos.....	37
3.4 Grados de Descentralización en Chile: Dimensiones y Modalidades.....	43
3.4.1 Tabla de las Dimensiones y Modalidades de Descentralización en Chile:.....	45
3.5 Contraposiciones del Proceso de Descentralización.....	46
3.6 Trayectoria e Inconvenientes del Actual Centralismo.....	57
IV. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	62
V. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	77
5.1 La Reforma Profunda.....	78
5.2 Propuesta de Política Pública: Fortalecer a los Receptores Subnacionales.....	79
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	86
ANEXOS.....	93

## INDICE DE DIAGRAMAS, GRAFICOS Y TABLAS

### INDICE DE DIAGRAMAS

- Diagrama N°1: Modelo Principal Agente
- Diagrama N°2: Mapa de Stakeholders
- Diagrama N°3: Secuencia del proceso descentralización asociado a enfoque institucional.
- Diagrama N°4: Secuencias y grados del proceso de descentralización para la siguiente década.

### INDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico N°1: Inversión Pública Efectiva: 1998 a 2008.

### INDICE DE TABLAS

- Tabla N°1: Tabla de Dimensiones y Modalidades de Descentralización
- Tabla N°2: Ingresos Tributarios de Gobierno Central y Municipalidades.
- Tabla N°3: Competencias y Funciones de los niveles de gobierno y administración.
- Tabla N°4: Capital Humano Municipal.
- Tabla N°5: Nivel de Profesionalización de acuerdo a grupos homogéneos.
- Tabla N°6: Variables Municipales por grupos homogéneos.
- Tabla N°7: Personal Servicio Administrativo GORE.
- Tabla N°8: Capital Humano del Servicio Administrativo de los Gobiernos Regionales.
- Tabla N°9: Personal Civil del Gobierno distribuido por Regiones
- Tabla N°10: Variables Características de la Centralización en la Región Metropolitana
- Tabla N°11: Nivel socioeconómico del padre (porcentaje)
- Tabla N°12: Propuesta de Competencias para los Gobiernos Regionales.
- Tabla N° 13: Nivel de descentración dimensión política
- Tabla N° 14: Nivel de descentralización de la dimensión territorial/funcional
- Tabla n° 15: Nivel de descentralización dimensión fiscal
- Tabla N°16: Nivel de descentralización dimensión administrativa.

## Siglas

**ARI:** Anteproyecto Regional de Inversiones.

**BCN:** Biblioteca Congreso Nacional.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**BM:** Banco Mundial.

**CORE:** Consejo Regional o Consejeros Regionales. Se usará indistintamente.

**COREDE:** Consejo Regional de Desarrollo.

**CONARA:** Comisión Nacional de Reforma Administrativa.

**CONAREDE:** Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile.

**CPE:** Constitución Política del Estado.

**CV:** Convenio de Programación.

**DACG:** División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional.

**DAF:** División de Administración y Finanzas del Gobierno Regional.

**DIPLAD:** División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional.

**DIPRES:** Dirección de Presupuesto.

**DL:** Decreto Ley.

**FCM:** Fondo Común Municipal.

**FRIL:** Fondo Regional de Iniciativa Local.

**FNDR:** Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

**GORE:** Gobierno(s) Regional(es). Se usará indistintamente.

**IDR:** Inversión de Decisión Regional.

**IRAL:** Inversión Regional de Asignación Local.

**ISAR:** Inversión Sectorial de Asignación Regional.

**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación.

**LOCAM:** Ley Orgánica de Administración Comunal.

**LOGGAM:** Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional.

**ODEPLAN:** Oficina de Desarrollo y Planificación.

**PMG:** Programa de Mejoramiento de Gestión.

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

**PROPIR:** Programa Público de Inversión Regional.

**SEREMI:** Secretaría Regional Ministerial.

**SERPLAC:** Secretaría Regional de Planificación y Coordinación.

**SUBDERE:** Subsecretaría de Desarrollo Regional.

## I. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

Chile es un país de 756.946 Km<sup>2</sup><sup>1</sup> que cuenta con una abundante diversidad geográfica, ambiental y social; en él habitan más de diecisiete millones de personas. Su sistema político se estructura a través de una República Democrática con régimen Presidencial y forma de Estado unitario. Administrativamente, se compone de 15 Regiones, 53 provincias y 345 comunas, en las que se reflejan la variedad social y cultural de la nación. Sin embargo, registra una alta concentración demográfica, económica y política en la capital del país.

Dicha concentración representa una de las características más relevantes de la nación: pese a su diversidad territorial<sup>2</sup>, Chile es una sociedad centralizada. Dicha institucionalidad es cuestionada por diferentes actores del ámbito nacional e internacional (CONAREDE, 2009; OCDE, 2009).

En este contexto, la investigación desarrollada por Leyton (2006) pone en evidencia algunos nudos críticos del proceso de descentralización en Chile, destacándose la no existencia de un modelo claro de descentralización consensuado a nivel político, tanto por la falta de voluntades del Ejecutivo y del Legislativo, como también por el casi nulo involucramiento de la sociedad civil (Boisier, 2002). A esto se agrega que las reformas regional y municipal se han dado desde la cúpula y han sido procesos en paralelo, sin una clara integración, lo cual ha provocado un descalce entre las visiones de uno y otro actor en la promoción y gestión en el mismo territorio (Serrano y Fernández, 2003).

Diversos estudios<sup>3</sup> destacan la necesidad de abrir mayores espacios de decisión a los niveles subnacionales. A esto, se suma una tendencia, en el diseño de las políticas públicas en los ámbitos de la protección social, salud, educación, planificación y ordenamiento territorial<sup>4</sup>, a entregar un rol de ejecución mayor a los municipios y gobiernos regionales, pero sin los recursos financieros y humanos adecuados.

### 1.1 OBJETIVOS DE EL ESTUDIO

El objetivo general del estudio de caso es: **realizar una propuesta que aborde de manera gradual y sistémica los niveles y secuencias satisfactorias de centralización/descentralización para el Estado Chileno y que, a la vez, permita una adecuada implementación de las políticas públicas a nivel subnacional.**

#### Objetivos Específicos:

1. Describir y sistematizar la matriz institucional desde el marco de la economía política y neoinstitucionalismo, que permita explicar la trayectoria del proceso de centralización/descentralización chileno.
2. Describir a los actores del proceso de descentralización.
3. Analizar y sistematizar los factores y/o variables que caracterizan las distintas dimensiones de la descentralización y los riesgos asociados al proceso.
4. Sistematizar los niveles y secuencias satisfactorias de descentralización para orientar medidas que permitan fortalecer la implementación de políticas públicas a nivel subnacional.

---

<sup>1</sup> No se considera el territorio Antártico.

<sup>2</sup> Territorio será entendido como un espacio geográfico y cultural, productivo, con identidad propia y reglas del juego que permite el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas que lo habitan (definición propia).

<sup>3</sup> Serrano (2001), Boisier (2005; 2007), Waissbluth, Leyton, Inostroza (2007), Finot (2001).

<sup>4</sup> Uno de los últimos ejemplos es el Programa de MIDEPLAN Chile Crece Contigo y la transferencia de competencias hacia los Gobiernos Regionales.



## 1.2 MARCO METODOLÓGICO

Para el desarrollo del estudio de caso se ha aplicado un enfoque analítico y descriptivo, utilizando herramientas tanto cuantitativas como cualitativas. En este sentido, la técnica de recolección de información empleada fueron entrevistas en profundidad de corte semi estructurado, las que han permitido identificar los aspectos relevantes a juicio de los actores claves pertenecientes a diferentes ámbitos vinculados al proceso de descentralización.

En términos de etapas del desarrollo de la investigación, el trabajo ha sido construido en tres momentos. En una primera instancia, se realizó un análisis bibliográfico y documental que contempló la revisión de la literatura especializada en materia de descentralización de Chile y de la economía política neoinstitucionalista. Esto permitió, por un lado, generar los antecedentes de la investigación y, por otro, aproximar las dimensiones y preguntas guías que orientaron el trabajo de campo. En un segundo momento, se procedió al levantamiento de los datos de la investigación, por medio de la aplicación de entrevistas a actores claves del proceso de descentralización. En la tercera etapa, se analizaron los datos de forma integrada al análisis bibliográfico y/o documental, permitiendo arribar a los principales resultados del estudio, para elaborar las conclusiones de este trabajo y nutrir las propuestas de política pública que se presentan en la investigación.

### **Trabajo de Campo:**

Para el trabajo de campo se utilizó como herramienta la entrevista semi estructurada en profundidad. Las preguntas fueron elaboradas en función del enfoque neoinstitucionalista, por lo tanto, cada una de ellas apunta a identificar en el discurso de los actores la aplicación del marco teórico a los procesos de descentralización en Chile.

La selección de los expertos se fundamentó en dos grandes criterios: en primer lugar, el conocimiento de la temática de descentralización desde el punto de vista académico. En segundo lugar, su experiencia en el proceso de las políticas públicas de descentralización aplicadas en Chile, sea desde el diseño (hacedores de políticas) como desde el campo de la implementación nacional, regional y local.

Finalmente, se realizaron entrevistas a diez expertos representantes de distintos ámbitos específicos de acción. Actores del Estado, y dentro de éste a *stakeholders* políticos y técnicos ligados a organismos especializados en la materia. Sociedad civil, academia e instituto de pensamiento (thin thank).

Las entrevistas fueron movilizadas con el objetivo de capturar la percepción de los expertos en una serie de dimensiones: 1) la trayectoria del proceso de descentralización; 2) las instituciones formales diseñadas y las reglas del juego informales que ha alimentado los códigos de los actores; 3) los actores de los procesos de descentralización; 4) los aspectos más relevantes de cada una de las dimensiones de la descentralización; y 5) los cambios institucionales que se deberían realizar.

La pauta de entrevista fue diseñada para aplicarla de acuerdo al rol del experto, es así que a un actor político se le aplicó una pauta focalizada en los procesos políticos, identificación de actores relevantes y propuestas de cambios. Y a los expertos técnicos y/o académicos se les aplicó una pauta más detallada para capturar aspectos técnicos específicos del proceso en Chile.

### **Alcances respecto a la aproximación metodológica:**

Si bien las entrevistas aportaron información valiosa para el desarrollo de esta investigación, se presentan algunas limitaciones respecto a la naturaleza misma de los análisis cualitativos. A diferencia de una herramienta cuantitativa, el análisis realizado no es completamente extrapolable, ya que la percepción de los informantes claves no necesariamente es representativa de todo el abanico de pensamiento. En este sentido, como el análisis es exploratorio, no logra dar cuenta de la percepción de todos los actores que han dicho u escrito algo al respecto. No obstante, pese a las limitaciones de recursos se logró aplicar el instrumento a expertos de regiones, contando entonces con la opinión de actores que forman parte del nivel central y subnacional.

Por una opción metodológica, no se ha diseñado un capítulo específico con el análisis de la visión de los expertos, sino que se ha utilizado el discurso de contenido para reafirmar las descripciones y análisis realizados, y guiar las conclusiones y propuestas del estudio de caso.

Con el objeto de evidenciar las descripciones, análisis y resultados obtenidos, este informe se organiza a partir de los siguientes capítulos:

El primer capítulo aborda el marco teórico dividido en dos secciones: la primera, se refiere al foco de la investigación, la descentralización, y las diferentes perspectivas teóricas que lo abordan. La segunda sección, da cuenta del enfoque a partir del cual se estudia el proceso de descentralización en Chile: la economía política y el neoinstitucionalismo.

El segundo capítulo trata sobre el proceso de descentralización en Chile a partir del análisis bibliográfico y del discurso de los expertos entrevistados, el cual permite visualizar algunos hallazgos que alimentan las conclusiones y propuesta de la investigación.

En el tercer capítulo se plantean las principales conclusiones de la investigación, a partir de los objetivos específicos del estudio de caso. Y, finalmente, el cuarto capítulo da cuenta del objetivo general del estudio de caso: una propuesta de política pública que permite orientar una estrategia para el mediano plazo en torno a los niveles y secuencias satisfactorias de descentralización para Chile.

## II. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

*“El par centralización/descentralización no configura un par estrictamente dicotómico, sino más bien uno en el cual sus polos representan los extremos de un arco de situaciones en que cada posible punto intermedio es una combinación de ellos que responde a un determinado contexto histórico y que es funcional a ese contexto y no a otros (...) La combinación depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil, contrato social, dígame de paso, extremadamente feble en América Latina por debilidad congénita de uno de los firmantes, la sociedad civil”*

Sergio Boisier.

### 2.1 Taxonomía de la Descentralización.

#### 2.1.1 Concepto de Centralización.

Un Estado centralizado se caracteriza por el monopolio del poder político, ejercido a través de una estructura jerarquizada, donde las decisiones van desde un centro político, jurídico y administrativo hacia el resto de los órganos dependientes y subordinados a él.

El centralismo liberal de los Estados modernos fue garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y territorios, por lo tanto, aseguró servicios públicos para todos, impulsó el desarrollo económico y promovió los derechos de los sectores populares a través de la extensión del sufragio universal. A la vez que se consolida, surgen elementos negativos de la centralización: el exceso de normativas, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes autónomos de carácter sectorial, la tendencia a actuar a través de órganos periféricos desconcentrados y no mediante la transferencia o delegación de competencias en los entes subnacionales y, por el contrario, el progresivo vaciado de competencias y recursos en beneficio de las entidades centrales. Los actores relevantes son de carácter nacional: Gobierno o Congreso, partidos políticos nacionales, medios de comunicación, grandes empresas o corporaciones empresariales. (Borja, 1987).

#### 2.1.2 Concepto de Descentralización.

Se entenderá por descentralización la transferencia o devolución de poder desde un nivel nacional a otro subnacional, dentro del aparato estatal o desde el mismo Estado hacia la ciudadanía y/o sociedad civil. El poder está expresado en facultades, competencias, recursos, autonomía y potestades (Lerda, 2008).

La transferencia se produce: i) Desde el sector público hacia la ciudadanía, sector privado y/o sociedad civil. ii) Al interior del sector público, pudiendo ésta ser **Vertical**: un Gobierno Central hacia Gobiernos Subnacionales (regionales, provinciales y/o locales); o bien **Horizontal**: desde un nivel jerárquico superior hacia otro inferior dentro de una misma organización (Lerda, 2008)

La transferencia debe entenderse como un proceso y un estado a la vez, es decir, tiene un sentido tanto estático como dinámico (Prud'Homme, 1995). El sentido estático es la situación actual de la organización social a partir del marco institucional vigente. El sentido dinámico son los cambios institucionales que los emprendedores posibilitan en el mercado político.

### 2.1.3 Principio de Subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad, de acuerdo a Stöhr (1999), tiene dos interpretaciones: la primera, entrega a cada nivel societal la responsabilidad de hacer lo que puede hacer mejor, pero al mismo tiempo en un espíritu de solidaridad, puede obtener ayuda “de arriba” si no puede solucionar un problema (vertical). La segunda, es más relativo al pensamiento neoliberal, dice que cada individuo y niveles societales bajos deben responder por sí solos, y que el Estado y niveles más altos deberían sólo llevar a cabo el mínimo de funciones.

Al aplicar el concepto a la distribución de competencia entre los diferentes niveles del Estado, el principio de subsidiariedad vertical entrega la responsabilidad de la provisión de bienes públicos que tienen impacto local a los gobiernos locales, aquellos que tienen impacto regional al nivel intermedio y los que son de interés nacional deben ser manejados por el nivel central. En resumen, lo que puede decidir y gestionar el nivel subnacional, no debe hacerlo el nivel superior.

### 2.1.4 Dimensiones y Modalidades de la Descentralización.

La descentralización tiene dimensiones y modalidades explicadas y sistematizadas por diferentes autores (Finot, 2005). Las dimensiones de la descentralización son la manera en que se expresan las transferencias:

- **Política:** transferencia de poder político a la ciudadanía o a una entidad subnacional, a través de procesos eleccionarios, por ejemplo, la elección directa de alcaldes en los municipios y la elección directa del presidente del consejo regional en los gobiernos regionales.
- **Fiscal:** transferencias de competencias en el área de finanzas públicas, principalmente autonomía en el manejo de los impuestos y del gasto fiscal, a las organizaciones del nivel subnacional.
- **Económica:** transferencia a entidades del sector privado, por ejemplo, la privatización de empresas públicas.
- **Administrativa:** transferencias de funciones, recursos, competencias, desde una entidad central a otra del mismo nivel horizontal o a un ente subnacional (vertical).
- **Funcional-Territorial:** creación de un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, su accionar estaría limitado a un sector en un espacio político administrativo.
- **Capital Humano:** transferencia de conocimiento y personas que buscan fortalecer las capacidades de las organizaciones y territorios a los cuales se hace la entrega.

Las modalidades de descentralización son las formas que toma el traspaso de poder y pueden darse por:

- **Devolución:** es el traspaso total de la toma de decisiones y/o autonomía, financiamiento y administración a los entes subnacionales independientes o a la ciudadanía; es la real descentralización y tiende a darse con mayor fuerza en los Estados Federales.
- **Delegación:** transferencias de cierto grado de poder decisión y administración a órganos semi autónomos, no completamente controladas por el gobierno central, por lo tanto, tienen cierto margen de maniobra para tomar decisiones.
- **Desconcentración:** es la transferencia de competencias a nivel subnacional y a funcionarios designados, mientras el poder lo mantiene el nivel central.

Las dimensiones y modalidades de descentralización, en la práctica, no se presentan de manera pura. Se pueden dar múltiples combinaciones dependiendo de los arreglos institucionales que dirigen los intercambios e incentivos. Por ejemplo, el Estado de tipo federal tiene modalidad de devolución en las dimensiones política y fiscal, por lo tanto, presenta un enfoque *public choice*. En cambio, el Estado de tipo unitario tiende a una modalidad de desconcentración/delegación en lo fiscal y político, acercándolo más a un enfoque principal-agente (Lerda, 2008).

### 2.1.5 Principios del Federalismo Fiscal.

La teoría del federalismo fiscal nutre con sus principios a la dimensión fiscal de la descentralización, en consecuencia, también afecta al resto de las dimensiones. Dichos principios centran su análisis a partir de las funciones básicas de las finanzas públicas, descritas por Musgrave: Estabilización, Distribución y Asignación y el nivel del gobierno al cual se le asigna cada una de ellas (Aghón, 1993; Letelier, 2007).

Dado que la función de Estabilización está asociada al manejo de la política fiscal macroeconómica, asimilable a los bienes públicos puros (no rival y no excluible en el consumo), es un área conducida centralizadamente. Por otra parte, la función de Distribución requiere una mirada holística para redistribuir recursos y programas en distintas partes del territorio, por consiguiente, también se le asigna al nivel central, pues refleja mejor las necesidades de la mayoría de las personas en un país (Aghón, 1993).

Finalmente, la función de Asignación parte del supuesto de que las preferencias son heterogéneas en los distintos territorios, en consecuencia, las autoridades subnacionales conocen mejor las necesidades ciudadanas y darán una mejor asignación de los recursos (Aghón, 1993). El principio en que se fundamenta se ha expresado en el Teorema de Oates:

*“Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales-, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”.*

El Modelo de Tiebout complementa los principios del federalismo fiscal, indicando que existen ciertos bienes públicos locales que generan beneficios en un área geográfica determinada y donde los ciudadanos pueden expresar preferencias localmente. Este modelo tiene tres supuestos básicos: i) el gobierno local representa el interés colectivo, es decir, las autoridades políticas y la burocracia están comprometidos con el bien común; ii) no hay externalidades entre jurisdicciones (supuesto de la no rivalidad del consumo de los bienes públicos puros); y iii) no hay costos de transacción en cambiar la residencia entre jurisdicciones porque existiría una perfecta movilidad entre factores. Por ello el Modelo plantea que los electores “votan con los pies”, es decir, cambian su residencia si no están conformes con la gestión local, generando un incentivo positivo en la mejora de la administración de los gobiernos locales. Es así que cada jurisdicción ofrecerá la mejor combinación precio/calidad en la entrega de dichos bienes, compitiendo entre ellos para la mejor entrega (Letelier, 2007).

Por consiguiente, el elemento costo o precio que se cancela a través de los impuestos juega un rol importante en la determinación del conjunto de bienes públicos locales que los ciudadanos están dispuestos a pagar, por esto las jurisdicciones constituirían un cuerpo más o menos homogéneo de preferencias ciudadanas.

### 2.1.6 Riesgos de la Descentralización.

Los argumentos sobre los riesgos de la descentralización están asociados principalmente a la descentralización fiscal y descansan sobre los principios básicos del federalismo fiscal (Prud'Homme, 1995). Sin embargo, la combinación de dimensiones y modalidades de descentralización producen una constante interacción entre lo fiscal, político, administrativo y capital humano. Por lo tanto, es posible extrapolar los riesgos hacia otras dimensiones, teniendo en cuenta que es una generalización y no necesariamente se presentan en todos los países, ya que responden a la matriz institucional de cada sociedad.

---

<sup>5</sup> En base al ensayo de Prud'Homme, Remy (1995): 'The dangers of decentralization' The World Bank Research Observer. Cary: Aug 1995. Vol. 10. Traducción Propia.

a) *Descentralización fiscal como un instrumento asignador de bienes y servicios públicos.*

El principio de asignación supone que las preferencias (problemas y necesidades) son mejor conocidas por los niveles subnacionales, por lo cual podrían dar una eficiente entrega de bienes y servicios públicos. Sin embargo, este argumento no es del todo aplicable a los países en desarrollo pues asume, por una parte, que la principal diferencia entre jurisdicciones está en las preferencias de los ciudadanos; pero la realidad muestra que la principal diferencia está en los ingresos de los hogares, lo cual explicaría los gustos y el ingreso potencial vía impuesto; y una de las prioridades de los países en desarrollo es satisfacer las necesidades básicas que son conocidas y no necesitan ser reveladas. Por otra parte, el modelo asume que los ciudadanos expresan preferencias en los votos; sin embargo, las elecciones locales expresan lealtades a algún caudillo local o a un partido político y suelen ser un ensayo para las elecciones nacionales (Prud'Homme, 1995: 12).

En consecuencia, no es posible asegurar que los gobiernos subnacionales efectúen una buena asignación de recursos, como tampoco es posible asegurar que el nivel central realice una asignación uniforme de bienes públicos, pues existen variados mecanismos e instrumentos por los cuales se hace de información con el objetivo de conocer mejor las demandas locales y adecuar la oferta pública. De acuerdo al lenguaje neoinstitucionalista, una asignación eficiente de recursos públicos va a depender, en buena medida, de la adecuada asignación de derechos de propiedad, es decir, competencias y atribuciones para que cada nivel de administración provea de acuerdo a su capacidad.

En Chile se observa que la mayor parte de los municipios no logran cubrir, con sus ingresos autónomos, el gasto necesario para enfrentar las preferencias de sus electores. Por ello son compensados vía transferencias intergubernamentales desde el nivel central, disipando así su autonomía en la toma de decisiones. Esto debido a que toman el rol de Agentes y aplican programas diseñados en forma estandarizada por organismos del nivel central.

A su vez, el nivel central que tiene un criterio sectorial en el diseño de políticas públicas falla en la asignación de bienes públicos a nivel local, tanto por la coordinación de los distintos programas entre sí, como por la articulación entre los sectores y municipios<sup>6</sup>. Finalmente, en Chile no se ha aprovechado todo el potencial que tendría el principio de asignación del federalismo fiscal, ya sea por la falta de ingresos, como por la falta de competencias y atribuciones de los niveles subnacionales.

b) *La probable desestabilización de la descentralización fiscal.*

El coeficiente de discreción del impuesto y gasto es una manera de entender el grado de centralización o descentralización de la dimensión fiscal. **El coeficiente de discreción de impuesto** es el porcentaje de impuesto en manos del nivel subnacional en relación al total de impuestos gubernamentales; **el coeficiente de discreción del gasto** es el porcentaje de gasto del nivel local (o regional) en relación al total del gasto público. La capacidad de los entes descentralizados en el manejo discrecional del impuesto y el gasto es lo que entrega una medida de su grado de autonomía o del poder real con el que cuentan<sup>7</sup>. (Prud'Homme, 1994:9).

Bajo un mal diseño institucional esta discrecionalidad puede constituir una fuerte herramienta de desestabilización económica, por lo tanto, debe manejarse en forma transparente y bajo ciertos parámetros preestablecidos por la política monetaria y fiscal.

---

<sup>6</sup> La baja injerencia de las políticas con las realidades territoriales y, a la vez, las fallas de coordinación llevaron al Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el año 2004, a que DIPRES y SUBDERE crearan un Programa de Mejoramiento de Gestión denominado Gestión Territorial Integrada, en la que se obliga a las distintas organizaciones públicas a coordinar sus acciones, información y presupuestos (<http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-25895.html>).

<sup>7</sup> Los ratios de descentralización de gastos e impuestos son igualmente duros de definir porque las nociones de gastos e impuestos subnacionales no están claras. No todos los gastos por gobiernos locales son totalmente controlados por gobiernos locales. En muchos países, la mano visible del gobierno central está dictando, controlando, influenciando, o restringiendo la libertad de los gobiernos locales en su conducta de gastos (Prud'Homme, 1994: 9).

La desestabilización es más riesgosa en Estados de tipo federal, debido al que el nivel de autonomía es elevada en cuanto a la fijación de las tasas de impuestos, recaudación, capacidad de endeudamiento y manejo de las contribuciones. Además, en estos países, se dan situaciones en que las decisiones políticas en la gestión de las finanzas públicas no siempre están asociadas a los ciclos económicos. Los gobiernos subnacionales con el anhelo de generar mayor competitividad con otra jurisdicción, para capturar mejores inversiones y/o mejores contribuyentes, pueden llegar a elevar los niveles de gastos y/o disminuir sus ingresos vía impuestos y contribución, lo que causa un desequilibrio a la estabilidad macro.

El riesgo disminuye en los países unitarios como el chileno, donde la dirección de las finanzas públicas es fuertemente centralizada y entrega baja discrecionalidad a los entes subnacionales en el manejo de ingresos vía impuestos, ya que la fijación de tasas, exención de contribuciones y endeudamiento público son determinados por el Ministerio de Hacienda. Y el coeficiente de discreción del gasto es bajo porque la DIPRES<sup>8</sup> está permanentemente dictando, controlando, e influenciado el direccionamiento de los gobiernos regionales, a través de las glosas presupuestarias que se fijan cada año en la Ley de Presupuestos.

*c) El rol de la descentralización fiscal en la redistribución.*

La descentralización fiscal posee dos tareas en la función de distribución. Presenta un rol en la equidad, es decir, la redistribución entre personas y, un segundo rol, en la redistribución entre diferentes territorios. La redistribución interpersonal debe ser manejada por el nivel central porque la descentralización fiscal podría causar inequidades, ya que los territorios no tienen los mismos niveles de ingresos, en consecuencia, tendrían distintas políticas de distribución.

Los ingresos vía impuestos generan disparidad ínter jurisdiccional, porque un territorio de bajos ingresos tiene menores oportunidades económicas e infraestructura para la productividad. Por consiguiente, las políticas públicas serían las llamadas a potenciar las capacidades locales que ayuden a disminuir las disparidades e inequidades territoriales. En este sentido, el nivel central estaría más capacitado para manejar la redistribución territorial a través de las transferencias condicionadas y no condicionadas<sup>9</sup>.

Con un direccionamiento centralizado de las finanzas públicas existe la posibilidad de generar una mayor redistribución, donde los territorios con mayores recursos distribuyen a los de menores ingresos. Por ejemplo, el Fondo Común Municipal es un mecanismo para realizar transferencias intergubernamentales y se redistribuye entre las diferentes jurisdicciones.

Resumiendo, es posible que la descentralización fiscal de los impuestos genere desequilibrios de ingresos entre diferentes regiones y/o comunas, ya que favorece la segregación espacial y podría acentuar las inequidades horizontales. En este sentido, las políticas fiscales nivelan a través de transferencias hacia los niveles subnacionales.

*d) Capacidad de los niveles subnacionales: un receptor adecuado.*

La heterogeneidad territorial se expresa en las diferencias geográficas y demográficas, en las reglas del juego que influye en la calidad de las organizaciones, en sus funciones productivas, en la infraestructura de servicios, en los ingresos propios y de transferencias y, de manera especial, en la cantidad y calidad de su capital humano. En este sentido, las unidades descentralizadas para ser eficientes, además de ingreso y población, necesitan contar con mayor entrenamiento del recurso humano, es decir, niveles aceptables de **masa crítica**: capacidad política y

---

<sup>8</sup> Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda

<sup>9</sup> Las transferencias son flujos monetarios que pueden correr en tres direcciones: 1) del sector gobierno al sector privado (pago de pensión o jubilación); 2) del sector privado al sector gobierno (pago de impuesto); y 3) al interior del sector gobierno (transferencias intergubernamentales, desde el gobierno central a gobiernos subnacionales). Las principales transferencias utilizadas en finanzas públicas son: a) Compulsorias que son los impuestos y las contribuciones para la seguridad social, y las transferencias intergubernamentales establecidas por mandato constitucional o legal. b) Voluntarias que son los subsidios, los beneficios de asistencia social, y otras transferencias intergubernamentales.

productiva de su capital humano y social, como un requisito fundamental para transferir recursos, competencias y/o potestades (Prud'Homme, 1995: 31 y 32).

La masa crítica muestra dos polos: en un extremo hay gobiernos subnacionales verdaderamente independientes, que están bajo el control de concejos y/o alcaldes localmente elegidos, que toman y llevan a cabo políticas que pueden ser completamente discordantes con aquellas del gobierno central, en este caso tenemos una descentralización más pura. Al otro extremo del escenario, hay gobiernos subnacionales que son meras hechuras del gobierno central; ellos son simplemente la mano subnacional de la administración nacional y su tarea es llevar a cabo las políticas del gobierno central, en este caso sólo existe desconcentración (Prud'Homme, 1995: 8).

De no existir adecuada masa crítica para el manejo de los impuestos y gastos (sean propios o transferencias), pone en riesgo un adecuado tratamiento de los recursos públicos, ya que se pueden generar problemas de gestión o de corrupción, debido a la baja calidad de los políticos y las burocracias locales, como también, por la poca capacidad de acción colectiva de la ciudadanía.

Cabe resaltar que uno de los recursos más importantes en una sociedad es el conocimiento y la capacidad de innovación, en consecuencia, se pueden generar regiones ganadoras como perdedoras, pues existe una relación entre competitividad y conocimiento, provocando que la infraestructura humana y de redes sea más importante que la física (Boisier, 2001).

En la mayor parte de los países en desarrollo, el sector público subnacional tienen limitaciones de capital humano avanzado (en cantidad y calidad), en consecuencia, las burocracias públicas centrales manejan y realizan la mayor parte de las tareas, ya que se encuentran más capacitadas, con mayores facultades y tienen mejor acceso a las fuentes de conocimiento nacional e internacional (Prud'Homme, 1995:8). En consecuencia, un gran peligro para la descentralización es no contar con un cuerpo de profesionales y técnicos capaz de realizar las tareas en forma eficiencia y transparente.

e) *Descentralización y Corrupción:*

Como el mercado político es imperfecto y tiende a la captura de renta<sup>10</sup>(North, 2008), existe posibilidad que la descentralización (fiscal y política) pueda aumentar el nivel total de corrupción en un país “debido a tres factores vinculados entre sí: (i) la multiplicación de procesos de asignación sin que se haya logrado movilizar el control social (muy relacionado con la masa crítica); (ii) la mayor dificultad consiguiente para que los órganos centrales de control puedan cumplir sus funciones (de no existir mecanismos de exigibilidad eficientes); (iii) el mayor grado de relaciones personales entre autoridades y proveedores” (Finot, 2001:24)

La corrupción es difícil de analizar y medir, pero hay más razones para corrupción local que nacional. En primer lugar, los políticos y burócratas locales están más expuestos a presiones y demandas de grupos de interés local que le dieron dinero y votos. En segundo lugar, la corrupción necesita la participación de políticos o burócratas y la distinción entre ellos es menos rigurosa a nivel local. En tercer lugar, los burócratas locales son menos independientes a los políticos locales, que los burócratas nacionales a los políticos nacionales. Y en cuarto lugar, el monitoreo y auditoría son más desarrolladas a nivel nacional que subnacional, y la presión de los medios es mayor a nivel nacional que local y regional (Prud'Homme, 1994: 15 y 16).

Esta situación es coherente con la encuesta de percepción de corrupción que cada año realiza Libertad y Desarrollo a representantes de la elite económica, los resultados arrojan que las municipalidades y gobiernos regionales son las organizaciones de las cuales se perciben mayores grados y hechos de corrupción, donde destacan mayormente el tráfico de influencias (Libertad y Desarrollo, 2009)

---

<sup>10</sup> El término *rent-seekers* fue acuñado por Gordon Tullock y por Anne Krueger para referirse a los grupos de personas que logran "capturar" rentas de la acción del gobierno o de otras instituciones públicas y aun privadas. Por lo general, se trata de rentas obtenidas a través de "elecciones públicas" y no a través de mercado. Los *rent-seekers* presionan a los gobiernos para que intervengan como respuesta a presiones o a reales fallas del mercado y aprovechan para crear, para sí, rentas que el mercado, operando abiertamente, no les entregaría (Wiesner, 1997)



En consecuencia, al transferir mayor autonomía a los niveles subnacionales se deben implementar, paralelamente, arreglos institucionales que limiten los espacios a la captura de renta o la generación de nuevos caudillismos locales. No obstante, la mejor estrategia es asegurar educación formal de calidad a toda la población, para que sea capaz de organizar espacios de acción colectiva que signifiquen un contrapeso al poder de las autoridades.

### **2.1.7 Beneficios de los Procesos de Descentralización.**

Un argumento a favor de los procesos de descentralización política es que favorece y/o fortalece la democracia, haciéndola más inclusiva. Acerca las decisiones sobre los asuntos públicos a los habitantes, dando mayor eficiencia en la acción del Estado (Serrano y Raczynski, 2001). Sin embargo, para disminuir los peligros es necesario crear marcos institucionales, en los niveles subnacionales, que hagan sostenible y eficientes los procesos de transferencia en el largo plazo. De lo contrario, se corre el riesgo de exceder la capacidad local o regional para un buen manejo de los recursos transferidos y abrir espacios a los capturadores de renta (Wiesner, 1997)

La descentralización política es una entrada al mercado político, ya que los espacios políticos locales son más próximos para el acceso de los ciudadanos, lo cual ha relevado la necesidad de fortalecer los territorios subnacionales y desde ahí fortalecer la democracia y la participación política. En ese sentido, no se debe confundir la transferencia de poder hacia niveles subnacionales, como una descomposición del Estado-Nación. Se suele asociar erróneamente un Estado unitario como necesariamente centralizado, sin embargo, la evidencia muestra que es posible construir Estado unitario descentralizado (Borja, 2007)

Un beneficio importante atribuible a la descentralización administrativa, es que refuerza los procesos de modernización del Estado a través del mejoramiento de la gestión en las reparticiones públicas. Las administraciones regionales y/o locales pueden desarrollar estilos de gestión más cercanos a la ciudadanía, ya que utilizan el conocimiento local en la toma de decisiones y resolución de problemas, lo cual es una ventaja frente al nivel central. No obstante, dicha eficiencia administrativa podría estar limitada por las capacidades institucionales (OCDE, 2009).

La descentralización política y fiscal al ser bien concebida genera beneficios a la gobernabilidad democrática por cuanto fortalece la vinculación de los habitantes con los asuntos que le son propios, ya que a través de sus impuestos es que se deben cubrir las necesidades colectivas, por lo tanto, hay un mayor control ciudadano sobre el actuar de los políticos y la burocracia (Wiesner, 1997).

En el ámbito territorial se potencian la innovación y el conocimiento (Bosier, 2008), lo cual genera mayor eficiencia dinámica, fortaleciendo el tejido productivo y social por medio de articulaciones de alianzas sociales públicos – privadas más pertinentes a las necesidades locales (Serrano y Raczynski, 2001).

## **2.2 Economía Política y Neoinstitucionalismo.**

La economía política neoinstitucional contiene diferentes enfoques, de acuerdo a las distintas disciplinas que lo han desarrollado, como la sociología, la ciencia política y la economía. Desde éstas surgen el institucionalismo normativo, de la elección racional, el histórico, el empírico, el internacional y el social. Cada especialidad entrega una perspectiva del uso de las instituciones en la sociedad (Peters, 1999). El presente marco conceptual contempla los aportes de la racionalidad limitada de Herbert Simón, el institucionalismo histórico de Douglas North, el enfoque de la elección pública de James Buchanan y los aportes del enfoque de la acción colectiva de Mancur Olson. Complementado con nociones utilizadas en la economía política tradicional como el enfoque del Principal-Agente y los conceptos de gobernabilidad y gobernanza.

### 2.2.1 Racionalidad Limitada (Simon, 1983).

El modelo neoclásico se desarrolla bajo el supuesto motivacional del individualismo metodológico, esto conlleva a que los agentes actúen con un criterio de racionalidad completa, es decir, hay un perfecto entendimiento y predictibilidad del comportamiento humano, en consecuencia, las personas hacen sus propias elecciones en base a sus preferencias.

Simón (1983) confronta dicho supuesto y acuña el concepto de “racionalidad limitada”, según el cual los seres humanos están restringidos en cuanto al cálculo total de sus acciones por limitaciones cognitivas, psicológicas y de información. De acuerdo a esto, las elecciones humanas son adaptativas, ya que sirven para sobrevivir en un mundo complejo. Sólo aquellos organismos que se comportan como si fueran racionales son los que sobreviven, a esto lo denomino adaptación evolutiva.

Plantea que una de las grandes limitaciones de la racionalidad humana es la incertidumbre, por tal razón no es posible hablar de óptimos, pues será imposible conciliar perfectamente distintos puntos de vista y valores. Por ello propone el concepto de “comportamiento satisfactorio”, a través del cual se podría llegar a soluciones de políticas suficientemente buenas, es decir, aceptables por la mayoría de las personas en una sociedad.

### 2.2.2 Neoinstitucionalismo Histórico.

#### a) *Las instituciones y organizaciones:*

Asumiendo el supuesto motivacional de la racionalidad limitada, North (1990) distingue las instituciones de las organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego formal e informal, o las limitaciones auto impuestas para dar un marco de certidumbre a la sociedad. Varían de una cultura a otra, ya que su construcción tiene relación con los procesos históricos o el *path dependence* (trayectoria de una sociedad). Son las instituciones las que entregan el marco básico de racionalidad, porque reducen la incertidumbre. Son una guía para la vida diaria y estructuran los incentivos para los intercambios políticos, económicos y sociales. Por lo tanto, son las determinantes del desarrollo económico y social.

Las organizaciones son los jugadores o grupo de individuos enlazados por una identidad común “su objetivo, dentro del conjunto de reglas, es ganar el juego a través de la combinación de aptitudes, estrategia y coordinación, a veces limpia otras sucias” (North, 1990: 15). Las instituciones son las que dan vida a las organizaciones pues orientan su marco de acción e incentivos, por lo tanto, hay una interacción permanente entre ambas. De ahí que la Matriz Institucional reproduce este entrelazamiento, por la dependencia de las organizaciones (individuos) con su marco institucional (formal e informal) y las consiguientes redes externas provocadas (North, 1990: 19).

#### b) *Tipos de instituciones:*

Las instituciones de acuerdo a North (1990) son de tres tipos:

i) *Las instituciones informales:* son las reglas de conducta autoimpuestas por una sociedad producto de la información transmitida socialmente, en consecuencia, están determinadas por la cultura y pueden variar de una sociedad a otra. Estas limitaciones informales son la base y el complemento a las reglas del juego formales.

ii) *Las instituciones formales:* son las normas, las reglas políticas, las reglas económicas y judiciales y los contratos, es decir, las estructura de derecho. La jerarquía va desde reglas generales, como por ejemplo, las Constituciones Políticas hasta las reglas específicas o “arreglos institucionales” que definen los derechos de propiedad.

iii) *Las reglas de exigibilidad o enforcement:* son los mecanismos o instrumentos creados para hacer cumplir los acuerdos, contratos y/o normas. En las sociedades, estos mecanismos tienden a ser imperfectos y suelen presentar altos costos de transacción.

c) *Costos de Transacción:*

El enfoque opera bajo el supuesto de: i) que la información es costosa; ii) los actores usan modelos subjetivos para procesar la información, eso implica que las ideologías importan; y iii) los acuerdos se cumplen imperfectamente. En consecuencia, los mercados (políticos y económicos) tienen gastos derivados de la necesidad de especificar los intercambios, transferir derechos de propiedad y de hacer cumplir los acuerdos.

De ahí se derivan los costos de transacción que son: i) el costo de información de medir los atributos del bien que se intercambia; y ii) el costo de proteger los derechos y hacer cumplir los contratos y acuerdos. Por consiguiente, el costo de mantener un sistema judicial y de monitoreo sobre tales derechos.

Hay una importante relación entre instituciones y costos de transacción, pues para negociar se requiere de reglas eficientes y flexibles que disminuyan los costos de información a través de mecanismos de coordinación, control, monitoreo o seguimiento.

Las normas se crean teniendo en cuenta el costo de su cumplimiento, por consiguiente, al aumentar el nivel de interacciones y la especialización de los mercados, los contratos se hacen más complejos y los mecanismos para hacer seguimiento son más difíciles de diseñar y monitorear. Por ejemplo, ante un aumento en la delegación hacia los municipios en la ejecución de políticas públicas, debe ser mayor el traspaso de recursos para su adecuado cumplimiento y más eficientes deben ser los mecanismos de exigibilidad (focalización de beneficiarios, control financiero, evaluación de resultados, entre otros), de lo contrario la implementación será inapropiada.

d) *Los derechos de propiedad:*

Los derechos de propiedad son aquellos derechos de los cuales los individuos se apropian como, por ejemplo, el trabajo, los bienes y servicios. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, del marco institucional vigente en un determinado momento en la sociedad (North, 1990: 51). Definir derechos de propiedad conlleva costos de transacción en el mercado político y económico.

La escasez de recursos y el cambio en los precios relativos (o preferencias ciudadanas) llevan a la creación de derechos de propiedad. Quien determina las reglas para definirlos es la política, por ende, "la eficiencia del mercado político es clave (...) si los costos de transacción políticos son bajos y los actores políticos tienen modelos fieles que los guían, entonces se producirán derechos eficientes de propiedad" (North, 1990: 73).

e) *Ineficiencia de las instituciones:*

"Las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, son creadas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas" (North, 1990: 29). Para lograr una mejor comprensión de las razones que causan la ineficiencia de las instituciones se debe considerar: a) los modelos subjetivos de los actores (legisladores, votantes, entre otros), en este sentido la ideología juega un rol fundamental por su característica normativa, ya que explica tanto cómo es el mundo y cómo debiera ser (North, 1998); y b) los costos de transacción que surgen de las instituciones políticas.

Medir y hacer valer los acuerdos en los mercados políticos es más complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y legisladores, son promesas a cambio de votos. El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa. La ejecución de acuerdos políticos está plagada de dificultades y la competencia es mucho menos efectiva que en los mercados económicos (North, 1998). Por tal razón, la sociedad genera arreglos institucionales que permiten el intercambio a través del tiempo y el espacio, donde las instituciones políticas (régimen político, forma de Estado, sistema electoral, sistema de partidos, entre otros) constituyen acuerdos *ex-ante* de cooperación entre políticos.

f) *Eficiencia Dinámica:*

En contraposición al supuesto del equilibrio perfecto -posible ya que no existen costos de transacción, hay información perfecta y muchos jugadores que compiten en igualdad de condiciones- se desarrolla la idea de la eficiencia dinámica, para referirse a la capacidad de crear reglas eficientes orientadas a generar aprendizaje, inducir a la innovación, motivar las pruebas y disminuir los errores. Una matriz institucional, en el largo plazo genera múltiples equilibrios, llevando a las sociedades a varias direcciones con el objetivo de maximizar utilidades, en ese escenario "la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad explorar varias alternativas para la solución de problemas" (North, 2003: 3).

g) *Cambio Institucional:*

El cambio institucional es un proceso incremental<sup>11</sup>, proviene de las decisiones de los emprendedores (políticos y económicos) y sus organizaciones, que los llevan a alterar el marco institucional, a través del tiempo con el objetivo de maximizar su riqueza o beneficios. Las fuentes del cambio son los precios relativos (tecnología y costos de información) y cambios en las preferencias (North, 1990).

La dirección del cambio institucional fue estudiada en base a la persistencia de tecnologías ineficientes y sus mecanismos autorreforzadores planteados por Brian Arthur: i) se generan equilibrios múltiples, muchas pruebas y no hay certeza de cuál funcionará; ii) probables ineficiencias; iii) escoger una solución hace difícil abandonarla; iv) vía de la dependencia, la consecuencia de hechos a lo largo de la historia pueden determinar una solución que al prevalecer lleva a una camino en particular (*path dependence*)<sup>12</sup> (North, 1990).

Como el equilibrio institucional es producto de las limitaciones institucionales que presentan las propiedades antes mencionadas, generar un cambio implica: i) elevados costos de puesta en marcha; ii) efectos de aprendizaje, esto permite que las organizaciones mejoren instituciones ineficientes o se adapten a ellas; iii) efectos de coordinación, que lleva a "juegos repetidos" entre el principal – agente, lo cual hace que permanezca dicho equilibrio; y iv) expectativas adaptativas, es decir, la prevalencia de determinada forma de definir derechos de propiedad (North, 1990)

La persistencia de determinada matriz institucional, siendo eficiente o no, se debe a que genera retornos crecientes, como consecuencia de la adquisición de conocimientos y aptitudes de las organizaciones (North, 1990:105). Por consiguiente, la inversión en conocimiento (emprendimiento e innovación) es un factor relevante para el desarrollo y el crecimiento a largo plazo.

Las normas formales se complementan con reglas informales como las "rutinas, costumbres y tradiciones. Éstas incluyen: (a) convenciones que evolucionan como soluciones a problemas de coordinación y que todas las partes están interesadas en mantener, (b) normas de comportamiento que son estándares reconocidos de conducta y (c) códigos de conducta autoimpuestos tales como estándares de honestidad o integridad"(North, 2003: 3).

Esta relación implica que las normas formales cambian, no así siempre las limitaciones informales, como consecuencia, hay una tensión entre ellas, pues muchas son incongruentes entre sí. La herencia cultural parece ser la base de la persistencia de muchas instituciones informales, que no responden con eficiencia a las necesidades de nuevas normas formales (North, 1990: 120).

---

<sup>11</sup> North (1990) explica que los cambios discontinuos son revoluciones, conquistas, guerras, desastres naturales, eso lleva a un cambio radical de las reglas formales. En consecuencia nos son habituales. Por ello dice que los cambios institucionales son eminentemente incrementales, es decir, son constantes y van en aumento dependiendo del aprovechamiento de nuevos conocimientos que llevan a la creación de mejoras tecnológica, por lo tanto, permiten más ganancia a los emprendedores y sus organizaciones.

<sup>12</sup> El *path dependence* es la trayectoria que ha tomado determinada sociedad debido a la serie de reglas del juego que derivan del pasado, y las decisiones de los emprendedores (políticos y económicos) que continuamente las van modificando.

La alteración en la dirección del cambio institucional supone un nuevo equilibrio institucional, que se debe establecer en el tiempo y el espacio, para ello se necesita de nuevas limitaciones informales (cambios de conducta personales, convenciones, etcétera) que resuelvan los nuevos problemas de la interacción social, política y económica.

### 2.2.3 Lógica de la Acción Colectiva (Olson, 1998).

Este enfoque apunta a la conducta de los grupos. Plantea que a mayor escala se cree que las sociedades van a actuar en el interés de sus miembros. Esta lógica es errónea. Porque si una persona o un grupo realiza alguna acción para presionar en beneficio de legislaciones que favorezcan su interés han sacrificado tiempo y dinero. Sin embargo, habrá conseguido una mínima parte de la ganancia que se obtenga por sus acciones. Y, por otra parte, todos los miembros del grupo recibirán el beneficio aunque no hayan realizado acciones a favor del mismo. En consecuencia, la paradoja es que los grandes grupos (o sociedad) no actúan a favor de sus intereses colectivos.

En ese sentido, los beneficios que entrega la acción de grupos organizados se parecen a los bienes públicos puros que entrega el Estado, pues llegan a todos los miembros, por ello se produce el fenómeno del *free rider*<sup>13</sup>. Cada grupo de presión obtiene un cambio global de las reglas del juego, consigue un bien colectivo para todos en la sociedad, o para todos los que se benefician con dicho cambio. En consecuencia, los miembros del grupo o los ciudadanos de una sociedad carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en el respaldo de aquella acción. Por ello la existencia de gobiernos, sindicatos, carteles o grupos de presión se justifican por algo distinto a los bienes colectivos que suministran.

Por tales razones las organizaciones actúan en función de incentivos selectivos que pueden ser positivos o negativos. Es decir, se aplica selectivamente a los individuos según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo, por ejemplo, el pago de impuesto es un incentivo negativo pues el no hacerlo lleva implícito un castigo por parte del Estado. Un incentivo positivo es, por ejemplo, la disminución de las tarifas aéreas por ser cliente frecuente. En el caso del mercado político, un incentivo positivo son los que logran organizaciones que tienen una vinculación con el poder político, porque pueden acceder a beneficios fiscales o de otra clase, situación que genera "buena imagen" y lleva a reclutar más adherentes.

El caso de los incentivos selectivos de carácter social suelen ser poderosos, pero están disponibles en determinadas circunstancias. No es posible aplicarlos a grandes grupos, a no ser que formen pequeñas células, capaces de mantener una interacción social permanente. Cuando el bien colectivo se aplica a grupos muy diferentes, la interacción social necesaria para poner en práctica incentivos positivos no es posible, aunque el número de individuos implicados sea reducido. La heterogeneidad social reduce el consenso para conseguir el bien colectivo que se desea, por lo cual la acción colectiva se vuelve menos probable.

La opción para los emprendedores políticos es reunir grupos relativamente homogéneos, pues es un factor que ayuda a lograr coincidencia de opiniones y favorece la generación de incentivos selectivos de carácter social. En este contexto, la escala local y regional es adecuada para generar este tipo de incentivos que permitan, entre otras cosas, generar eficiencia dinámica.

---

<sup>13</sup> *Free rider*: se denomina polizón a aquellos individuos o entes que consumen más de una parte equitativa de un recurso, o no afrontan el costo de producción (Wikipedia). Se presenta, normalmente, ante la entrega de bienes públicos, ya que un *free rider* se beneficia del bien o servicio de la misma manera de aquello que pagan (impuestos) por él.

## 2.2.4 Escuela de Elección Pública (Public Choice).

La Escuela de la Elección Pública nació hacia finales de los años sesenta (Peters, 1999), uno de los fundadores fue J. M. Buchanan, quien en la entrega del Premio Nobel en 1986, destaca los tres elementos que proporcionan los fundamentos a su teoría: el individualismo metodológico, los *homos economicus* y la política vista como intercambios de mercado<sup>14</sup>.

Este enfoque tiene como base algunos elementos de la teoría económica neoclásica, partiendo del supuesto del individualismo metodológico, es decir, centran el análisis en el comportamiento del individuo como un agente racional, que hace opciones de acuerdo a preferencias particulares. Su objetivo es la maximización de utilidad: busca aumentar su bienestar a través de la capacidad de maniobra y/o influencia que tenga en el mercado político.

La política vista como intercambios de mercados, da énfasis a las relaciones entre distintos actores y las decisiones colectivas que generan. El *public choice* se opone a la idea de que las personas participan en política para buscar el bien común, pues la ve como una estructura de intercambios entre individuos que buscan afianzar sus propios objetivos, definidos privadamente, que no podrían hacerlo en el simple mercado colectivo. Por ejemplo, si el poder discrecional de un agente político distribuye aumentos de beneficios, los individuos que esperan afianzar esas rentas, invertirán más recursos en esfuerzos por influir en las decisiones de ese agente (Buchanam, 1986).

Los procesos de elección pública son intercambios entre diferentes actores (representantes, electores, burocracia, grupos de presión) que tienen incentivos (positivos o negativos) y se comportan de acuerdo a ellos. En ese contexto, el marco institucional surge como un mecanismo para canalizar las decisiones hacia la satisfacción de intereses ciudadanos o colectivos, más que individuales (Peters, 1999).

Las personas actúan mirando su propio beneficio, por lo tanto, el *public choice* busca generar acciones cooperativas en el proceso político, para llegar a decisiones más eficientes socialmente. Estas acciones colectivas son las que generan el marco institucional a través del cual restringe y, a la vez, da los incentivos a los agentes políticos para que canalicen sus decisiones hacia los intereses de la comunidad (Shepsle, 1998)<sup>15</sup>

Como en este enfoque el diseño institucional nace bajo el supuesto de la desconfianza hacia los agentes políticos, las instituciones serían un mecanismo que canaliza y restringe las acciones individuales, aunque el criterio de la maximización de beneficios siga presente. Los emprendedores políticos se dan cuenta de que pueden utilizarla como medios para legitimar sus preferencias, ven que sus objetivos pueden ser alcanzados a través de la acción institucional, en consecuencia, decide racionalmente ser moldeado por un marco institucional para producir resultados socialmente más convenientes (Peters, 1999).

## 2.2.5 Enfoque del Principal – Agente.

El modelo principal-agente se desprende de la teoría de la agencia; diseñado para estudiar la relación entre el dueño de la firma -el Principal- y sus administradores -los Agentes- cuando el primero cede la defensa de sus interés, delegando en los últimos cierto poder de decisión y/o ejecución. De esta delegación se derivan problemas de riesgo moral, pues el Principal debe hacer cumplir sus objetivos a los Agentes, que suelen tener sus propios intereses. Esto genera asimetrías de información, ya que los agentes tienen información (motivaciones, conocimientos, habilidades, etcétera) que el principal no percibe directamente y viceversa.

---

<sup>14</sup> The Constitution of Economic Policy. Prize Lecture, to the memory of Alfred Nobel, December 8, 1986.

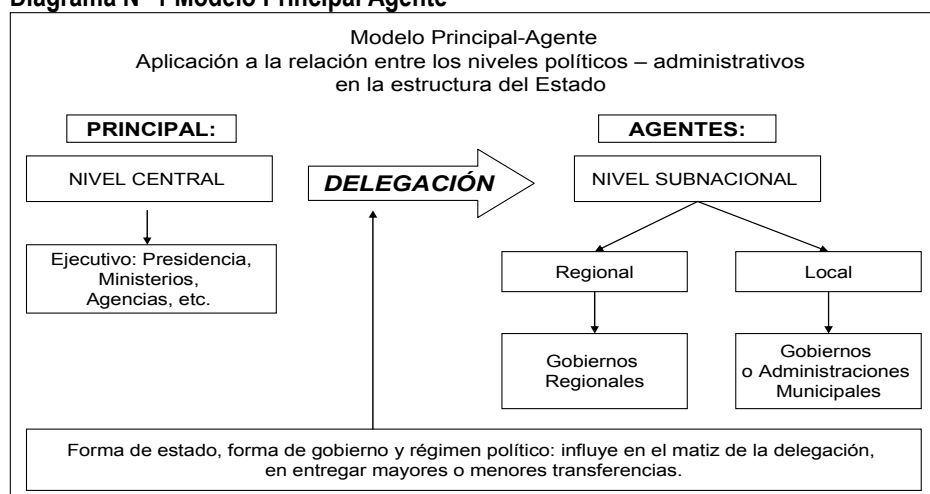
<sup>15</sup> Shepsle (1998) estudia el problema del compromiso individual y la credibilidad del Gobierno o de los compromisos públicos, en ese sentido, plantea que los arreglos institucionales ofrecen la posibilidad de que varios agentes hagan compromisos creíbles, por lo tanto, tener derechos de propiedad correctos implica crear instituciones políticas para limitar o volver costoso el ejercicio de la autoridad discrecional.

En los mercados, políticos y económicos, la relación es entre principales y agentes, vinculados por contratos explícitos e implícitos. Se reconocen tres clases de relación Principal-Agente: “i) entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación); ii) entre políticos y burócratas (supervisión); y iii) entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad); de ahí que la calidad de desempeño del Estado depende del diseño institucional de todos estos mecanismos” (Przeworski, 1996: 143).

En cuanto a la relación del ciudadano y los políticos se observa que el Principal es el soberano del poder -la ciudadanía- quien delega el poder a un Agente -Estado- para que cumpla con los objetivos del contrato social. Estos objetivos quedan determinados en la Constitución Política. A través del contrato social, la sociedad determina su matriz institucional, especifica la forma de Estado (federal o unitaria), la forma de gobierno (democrática, monárquica, etcétera), el régimen político (presidencial, parlamentario, mixto), el sistema económico que guiará el crecimiento y desarrollo, los derechos fundamentales de los individuos, las formas de acción colectiva, el poder de cada uno de los estamentos políticos, entre otras cosas.

Respecto a las relaciones de los actores al interior de la estructura estatal, el enfoque se ha aplicado a los políticos y la burocracia, desprendiéndose uno de los enfoque para estudiar la interacción de los distintos niveles de gobierno y administración. El Principal es el nivel central, quien delega funciones, recursos, potestades hacia los niveles subnacionales –municipios y/o gobiernos regionales-, los que ejecutan políticas públicas en calidad de Agentes.

**Diagrama N° 1 Modelo Principal Agente**



Fuente: Elaboración propia, a partir de bibliografía consultada.

## 2.2.6 Gobernabilidad y Gobernanza.

La gobernabilidad y gobernanza son dos conceptos interrelacionados, se refieren a la capacidad del gobierno y la ciudadanía para hacer frente a las tareas del desarrollo humano<sup>16</sup>, sin embargo, para efectos analíticos es necesario entenderlos y aplicarlos por separado. Gobernabilidad es un concepto nacido de la ciencia política para explicar el balance de poder en la estructura del Estado (Ejecutivo v/s Legislativo) y la amenaza que el monopolio del mismo pudiera causar a la estabilidad u orden social. Sin embargo, en los últimos 20 años el concepto se amplía, dado los cambios que se han producidos en la forma y calidad de vida de las personas (Prats, 2001).

<sup>16</sup> “ El Desarrollo Humano se entiende como el proceso mediante el cual se aumentan las capacidades y opciones de las personas y comunidades, de modo que éstas puedan llevar adelante la vida que desean (...) ello se traduce en recordar que la verdadera “medida de éxito” de una sociedad no debe ser sólo el crecimiento económico, sino más bien el modo en que dicho crecimiento se expresa en mayores libertades y oportunidades para la forma en que las personas viven” (PNUD, 2004).

De acuerdo a Boeninger (1998), la gobernabilidad es la capacidad de una sociedad de gobernarse a si misma, de lograr condiciones de estabilidad política, progreso económico y paz social. La forma en que interactúan estas tres categorías depende del comportamiento de las personas en cada periodo histórico, tanto en su carácter de individuos como en su calidad de actores colectivos, identificados con comunidades, sectores, clases u organizaciones.

El concepto de *governance* (o gobernanza<sup>17</sup>) tiene distintas raíces o miradas, por una parte, desde la ciencia política es utilizada para hacer referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo burocrático tradicional, uno basado en la cooperación y la interacción del Estado y las redes sociales. Por otra parte, se deriva de la economía de los costos de transacción y la mirada puesta en las salvaguardas, la jerarquía como mecanismo de organización económica y la coordinación de los mercados como medios de garantizar el cumplimiento de los contratos (Mayntz, 1997).

El enfoque desarrollado por PNUD<sup>18</sup> entiende la gobernanza como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. En este sentido, gobernanza tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad; y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Desde una perspectiva analítica implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, “*governance*” compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva (Prats, 2001).

Para efectos de esta investigación se utilizará gobernabilidad y gobernanza para hacer referencias a las reglas del juego que producen desarrollo humano, en ese sentido, gobernabilidad se entiende como la capacidad del sistema social para mantener grados satisfactorios de calidad de vida para sus habitantes. Y gobernanza como los arreglos institucionales y/o mecanismos, que al igual que los rieles de una línea ferroviaria, sirven como una guía para la acción de las organizaciones y los actores.

---

<sup>17</sup> Gobernanza es la traducción propuesta por la Real Academia Española de la Lengua (RAE) y por la Unión Europea (Prats, 2001)

<sup>18</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.



### III. ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

*“La descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico.*

*Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas, y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización. Y entonces debe plantearse también como un proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, qué es lo que es viable descentralizar y quiénes son los actores descentralizadores”.*

*Jordi Borja*

El objeto de estudio de la investigación, la descentralización en Chile, será analizado bajo la óptica de la economía política y el neoinstitucionalismo. Dicha perspectiva pone énfasis en la evolución y actual estado de la infraestructura institucional y sus mecanismos de intercambios políticos. En este sentido, los contenidos que a continuación se presentan buscan describir y analizar el proceso histórico, los actores que lo han impulsado y las reglas del juego resultante del mismo. Con el objeto de presentar lineamientos y orientaciones para la construcción de una de política pública, que signifique un avance respecto de lo que hoy existe.

#### 3.1 Conformación del Estado Unitario y Centralizado.

El objetivo de esta sección es observar el proceso de descentralización, con base en los referentes conceptuales que han sentado el marco analítico del estudio. En ese sentido, se analiza la conformación del Estado Unitario a través de las Constituciones Políticas del Estado (CPE) para entender el *path dependence* y sus efectos en la centralización/descentralización del poder en la sociedad.

##### *a) Periodo de los Ensayos Constitucionales entre 1818 – 1828:*

Se trata de un tiempo histórico marcado por la independencia del Imperio Español, conocido como el periodo de los ensayos constitucionales, nominación que recibe porque es una etapa donde surgen variados intentos por dar un diseño institucional al Estado. Esta etapa se caracteriza por una fuerte confrontación de la clase política compuesta por militares, aristocracia terrateniente santiaguina y regional y la iglesia católica. Las constituciones políticas reflejan las subjetividades de los líderes del periodo. A su vez, se impone con fuerza la idea de controlar todo el país a través de un poder central establecido en Santiago, dejando al resto de las provincias bajo la tutela de la capital<sup>19</sup>.

A través de los distintos cuerpos legales se conforman una serie de reglas que nutren la concepción de República que se afianza en la Constitución de 1833. Los diferentes ensayos constitucionales institucionalizan en la matriz sociopolítica de Chile una serie de principios. Durante la CPE de 1818 se consagra la libertad e igualdad ante la ley, el derecho a la propiedad privada y el sometimiento al principio de legalidad. El primer paso en la descentralización del poder fue dado por la CPE de 1822 al establecer la separación de las funciones del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Mientras que la CPE de 1823 crea la estructura local, la municipalidad, compuesta por alcalde y regidores, además genera el cargo de Presidente de la República elegido por votación directa y el Congreso bicameral (diputados y senadores). Y la Carta de 1829 establece el gobierno y administración interior a cargo del intendente, nombrado por el Presidente de la República, y una asamblea provincial.

---

<sup>19</sup> Para estudiar con mayor profundidad los procesos históricos que conformaron el centralismo alrededor de la ciudad de Santiago, se sugiere revisar Boisier Sergio (2007). Tesis Doctoral: Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización entre la geografía y la gobernabilidad. Universidad Alcalá de Henares, Madrid España.

Es parte de este periodo la Constitución Federal de 1826<sup>20</sup>. Surge de la lucha de intereses de la elite santiaguina y regional, cuando en Concepción y Coquimbo se generan asambleas dirigidas por Intendentes, dando paso a un federalismo de facto. Las leyes contemplaron la elección directa de Gobernadores y del Cabildo, las provincias estarían compuestas por Diputados elegidos por votación directa y los Intendentes los nombraría el nivel local (Hernández, 1993).

La Constitución Federal dividió al país en ocho provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé. En cada una, se establecería una asamblea provincial compuesta por los diputados que los ciudadanos de las localidades eligiesen libremente. Estas asambleas tendrían numerosas facultades relativas al gobierno legislativo y administrativo de las provincias, aun cuando se les prohibiría establecer aduanas interiores, habilitar puertos comerciales, entablar negociaciones con países extranjeros, prestar asilo a reos prófugos de otras provincias, entre otras. En esta línea, el gobierno provincial quedaba, entonces, excluido de las relaciones mercantiles, las relaciones internacionales y las relaciones penitenciarias que quedaban bajo la acción del Estado Nacional (Boisier, 2008: 111)

La opción descentralizadora quedó sepultada con el alzamiento militar de la fuerza conservadora, en unión con la burguesía comercial santiaguina (Boisier, 2008: 112). “La elite santiaguina se jugó a muerte por el centralismo (de raigambre monárquico-colonial), el que logró instalar bajo el liderazgo golpista del comerciante Diego Portales, quien organizó un ejército mercenario pagado por él mismo (el Ejército patriota no era partidario del centralismo) y comandado por Joaquín Prieto y Manuel Bulnes. Ese ejército triunfó en la sanguinaria batalla de Lircay (1829). Así, a través de un cruento golpe de Estado, Santiago impuso su dominación” (Salazar, en Revista Qué Pasa, 2010: 108).

*b) Consolidación del Estado Unitario, Constitución Política de 1833:*

La Constitución Política de 1833 logró dar orden y estabilidad política a Chile, lo configura como un Estado Unitario y una República Democrática, asegurando el poder a la elite santiaguina. El diseño institucional, ideado por Portales<sup>21</sup>, se basa en una organización política y administrativa centralizada, gira en torno al Presidente de la República en cuanto a superior jerárquico de toda la organización de gobierno y administración del Estado (Art. 81, 116 y 118).

Por su parte, en el capítulo X (art. 115 a 131) establece la Administración Interior del Estado, donde la provincia es la división territorial máxima dirigida por un Intendente quien es “agente natural e inmediato del Presidente de la República”. Los Gobernadores dirigen los departamentos, subordinados al Intendente. Las municipalidades se establecen para los departamentos, a cargo de alcaldes y regidores. En la matriz institucional chilena los municipios, desde iniciada la República, han tenido definidas sus funciones: educación, salud, aseo y ornato, desarrollo urbano, entre otros.

Góngora (2003) señala que la Constitución de 1833 dejaba cabida para la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, “cuando así lo exija el bien público” (Góngora, 2003: 75). Dando continuidad al diseño institucional español, la concentración de poder en el Rey es remplazada por el Ejecutivo, en consecuencia, el equilibrio institucional generado inclina la autoridad hacia el Presidente de la República. Finalmente, la centralización del poder político en Santiago fue reforzada por la promulgación de la Ley de Gobierno Interior de 1844 y la Ley de Municipales de 1854, la que subordinó el nivel local a la autoridad de los gobernadores e intendentes (Hernández, 1993).

---

<sup>20</sup> La Biblioteca del Congreso Nacional no considera la Constitución Federal parte integrante de los cuerpos normativos históricos. Revisar en <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

<sup>21</sup> “La democracia que tanto pregonan los ilusos es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los Ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República (...) La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo en estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual” (Carta de Diego Portales a José Luis Cea, 1822)

c) *Cambio Constitucional de 1925:*

Hacia finales del SXIX se generan cambios en la base social, política y económica que producen una presión sobre el mercado político y generan la primera reforma constitucional en 1925. Después de la Guerra Civil de 1891 se produce la captura del Estado por parte de la oligarquía, compuesta por una serie de familias dueñas del poder económico y político del país. Es la única fase donde se debilita la figura presidencial, generándose un gobierno plutocrático que manejó el país a través del Congreso. Paralelamente, los cambios en la matriz económica reemplazaron la tradicional clase campesina por una nueva clase obrera y un estrato medio compuesto por profesionales, empleados públicos, profesores y comerciantes. Ellos conformaron la base electoral de nuevos actores políticos como, por ejemplo, el partido radical, el partido socialista y el partido comunista, los que capitalizaron las nuevas fuerzas sociales y jugaron un rol fundamental en los cambios institucionales posteriores.

Los cambios políticos fueron dirigidos por el Presidente Arturo Alessandri, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, quien negoció una nueva CPE con la clase política. La Carta Fundamental de 1925 restablece el poder del Ejecutivo (Art. 71) y restringe atribuciones del Congreso.

A la vez, es la primera que incorpora explícitamente los conceptos de descentralización administrativa al ordenamiento constitucional (Hernández, 1995). Los capítulos VIII y IX tratan de forma separada “el Gobierno Interior del Estado” y del “Régimen Administrativo Interior”. El objetivo era que la dependencia jerárquica de toda la línea de gobierno, y los mecanismos de descentralización administrativa, quedarán en la línea de administración para no afectar el régimen presidencialista. Sin embargo, nunca se dictaron las normas para hacer efectivo el Capítulo IX (Hernández, 1993).

Lo central fue que este ordenamiento logró incorporar la descentralización del Estado en la agenda pública, institucionalizando la descentralización administrativa como única dimensión delegable a los niveles subnacionales (Hernández, 1993). Establece por ejemplo, un mecanismo de participación de las provincias en la formulación presupuestaria, la Asamblea tenía las atribuciones de presentar al Presidente de la República, a través del Intendente, un listado de las necesidades territoriales y los recursos que necesita para cubrirlas<sup>22</sup>.

Los procesos de diseño de un modelo de desarrollo territorial comenzaron a partir del Gobierno del Presidente Frei Montalva (1964-1970). En este periodo se trabajó en diseñar una política pública que tuviera como eje el fortalecimiento de la gestión política y económica en los niveles subnacionales, para ello se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Sin embargo, la estrategia de ODEPLAN queda interrumpida por la dictadura militar (1973-1990) la que es reemplazada por una estrategia geopolítica. No obstante, el gobierno militar se hace de todos los avances y estudios realizados a la fecha plasmándolos, con varios ajustes, en los Decretos que dieron paso a la regionalización del país (Boisier, 2008).

*“El Estado (chileno) a lo largo del siglo XIX se dedicó a consolidarse como espacio territorial. Recién hacia mediados del SXX se plantea: ya tengo el territorio y cómo lo pongo en movimiento. El país necesita desarrollar sus industrias y ciudades, y parte un diseño que va a afectar decisiones posteriores como, por ejemplo, el exceso de concentración urbana (...) Cuando llega el gobierno de Frei Montalva, fue con la tesis de que el país tenía que tener una visión conjunta de futuro y trazar líneas para el desarrollo de los territorios. Lo primero que instala es un aparato central capaz de ir inventando, en conjunto con los sectores de gobierno y administración, una manera de abordar el problema nacional con una mirada de largo plazo, y se instala una estrategia de desarrollo en torno a las teorías en boga: desarrollo era igual a industrialización. Se arma un esquema de visión de largo plazo en el cual empiezan a operar las visiones sectoriales y nacionales en torno a los territorios (provincias), eso ocurre en los años 1966-67. Inmediatamente empiezan las expectativas de que debiera haber algo parecido en los territorios: un nivel regional, un fondo de desarrollo regional, bancos regionales. Una serie de medidas que, para los gobiernos de Frei y Allende, la posibilidad de realizarla eran bajas, no tenían poder en el Congreso para hacerlo”.*

*Experto Técnico.*

<sup>22</sup> Similar a lo que actualmente conocemos como anteproyecto regional de inversiones (ARI).

d) *Régimen Militar entre 1973 – 1989 y la Constitución Política de 1980:*

Este periodo histórico es dirigido por el gobierno militar, quien se plantea como objetivo modernizar la estructura estatal, para lo cual crea la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) que diseña los Decretos Leyes (DL) 573 y 575 de 1974), en base al trabajo desarrollado previamente por ODEPLAN (Boisier, 2008). A través de estos cuerpos normativos se reformula completamente la división política administrativa del país.

El DL 573, “Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado” y el DL 575, “Regionalización del País”, son la génesis de los procesos de regionalización y desconcentración administrativa actualmente vigente. Dieron paso a la regionalización del país, que justifican en la “excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago” (DL 573, Art. 3).

Existía, desde los estudios realizados por ODEPLAN, la necesidad de una nueva forma de división territorial que permitiera una inversión equilibrada de los recursos económicos. Es así que el régimen militar crea la estructura regional, como una unidad político-administrativa más amplia, dirigida por un intendente regional quien es “agente natural e inmediato del Poder Ejecutivo” (Art. 4º DL 573). La Región se divide en provincias, encabezada por un gobernador y ésta se divide en comunas, donde funcionan las municipalidades dirigidas por un alcalde y, además, se crean normativamente las Áreas Metropolitanas.

Un aporte atribuible a esta Reforma es la institucionalización de la Región como un espacio para el desarrollo territorial. Se plantea que el “Estado unitario no se contrapone con el que su gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna, obedeciendo a un criterio de descentralización y desconcentración” (DL 573, Art. 1).

Se institucionaliza la doble funcionalidad del intendente regional: en calidad de Agente en tareas de gobierno interior, bajo la dependencia del Ministerio del Interior, y de Principal, en tareas de administración regional, a través de la cual preside el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) y resuelve sobre los planes de inversión para la región, fija prioridades políticas, coordina y regula el actuar de los órganos públicos desconcentrados en el territorio, dicta reglamentos, resoluciones e instrucciones (DL 575, Art. 5, 7).

*“La Reforma estaba inmersa en un proyecto general de readecuación, modernización y ordenamiento de la estructura pública. En ese contexto, las trece regiones y la estructura en regiones de los ministerios obedecen a ello. Fue la oportunidad de una reformulación más global del Estado. Está (la reforma de la CONARA) enfocada hacia una lógica de ordenar el aparato estatal en regiones, y hacerlo más eficiente y adecuado a la realidad que hay en ellas. Y obedeció a esa lógica y es funcional a eso, no a mayor descentralización. Claramente fue funcional a una desconcentración. Ahora lo que se quiere son regiones distintas a esa época, sin duda esas reglas ya no responde”.*

*Experto Académico*

Dichas normas fijan el mecanismo para la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales, se utiliza la desconcentración administrativa de los Ministerios y Servicios Públicos en la Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales, respectivamente. Y descentraliza funcional y territorialmente a las Municipalidades, asignándole la función de la administración de los intereses locales. En cuanto a los mecanismos de gobernanza fiscal, se institucionaliza el enfoque sectorial/regional para la elaboración del presupuesto público, dirigido por el Ministerio de Hacienda. Y crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) financiado con el 5% de los ingresos tributarios y arancelarios y, con la contribución de bienes raíces, se crea el Fondo de Financiamiento para el Régimen Municipal.

*“En el periodo de la CONARA se comienza a desarmar la construcción de Frei y Allende en torno a el “Sistema Nacional de Planificación”. Había una red de ODEPLAN en torno a la presidencia donde los sectores armonizaban todo lo que iban a hacer. Eso se desdibuja porque pasa a tener protagonismo la Subsecretaría de Desarrollo Regional con sus mecanismos directos de asignación, y con recursos muy restringidos, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). ¿Qué problemas genera la reforma? quiebra o produce una repolarización en torno a las autonomías regionales y una recentralización en torno a la heredera de la CONARA, que es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).*

*Experto Técnico*

Respecto a las competencias entre los niveles nacional, regional, provincial, comunal y áreas metropolitanas, los DL establecen como medio de solución el dictamen de una ley que darán las reglas del juego y el organismo que se ocupará de ello. Esta norma en la CPE de 1980 era el artículo 115, y con la reforma del año 2005 queda establecida en el artículo 126: “La ley determinará la forma de resolver conflictos de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales. Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el intendente y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo”. A la fecha aún no se ha dictado dicha ley.

Como han planteado los entrevistados, pese a las intenciones establecidas en los decretos leyes, el avance en sí del proceso de descentralización no fue efectivo, pues era contradictorio con la lógica geopolítica imperante.

*“La Reforma fue un freno más que un avance. Porque de haber partido desde las 25 provincias que tenía Chile antes del 1974, seguramente, la regionalización habría sido distinta, más participativa y con menos visiones geopolíticas como las que tuvo la CONARA”.*

*Experto Político*

e) *Los cambios a la Matriz Institucional en el Periodo de la Concertación, 1990 al 2009:*

En octubre de 1988 la nación decide, en un plebiscito, el término del gobierno militar con un 56% de los votos<sup>23</sup>, dando paso a elecciones democráticas el 11 de diciembre de 1989, y a un nuevo proceso en la historia de Chile con el restablecimiento del régimen de un gobierno democrático.

Hacia finales de los años ochentas surgieron una serie de actores herederos de antiguas facciones políticas; por el ala derecha, los partidos que apoyaron el régimen militar, y que posteriormente accedieron a escaños en el Congreso: Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) que conformaron la Alianza por Chile<sup>24</sup>. Por la oposición al régimen militar, el ala centro izquierda, la coalición de partidos que comenzó el nuevo periodo democrático en el Ejecutivo, con escaños en el Congreso, fue la Concertación de Partidos por la Democracia compuesta por el Partido Socialista (PS), el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical (PR). Estos *stakeholders*, hasta la actualidad, encabezan el mercado político y han sido los autores de una serie de modificaciones constitucionales, generando una matriz institucional relativamente diferente a la diseñada por el Constituyente de 1980.

*“Llegando a la democracia la descentralización no venía en primer plano. Se asumía el gobierno sin mucho control sobre el conjunto del aparato administrativo, país descolgado de la lógica internacional y brecha en materia social. Entonces, las tareas eran reinsertar a Chile en la economía mundial, cerrar brechas sociales, etcétera. Sin embargo, a poco andar, se produce un hecho clave, la Séptima Jornada de Planificación en que el Presidente coloca como preocupación central el tema de la descentralización. El Presidente Aylwin usa una frase que marca todas las posibilidades que se abrieron para trabajar: “Mientras más autoritario, más centralista. Mientras más democratizados, más descentralizados”.*

*Experto Técnico.*

<sup>23</sup> <http://www.museodeprensa.cl/1988/adi-s-general-adios-carnaval>

<sup>24</sup> Actualmente denominada “Coalición por el Cambio”.

De acuerdo a Mardones (2006), la reforma de descentralización fue un efecto del fin de la dictadura y parte del proceso de democratización, como también de consideraciones electorales. En este contexto, al Gobierno le apremiaba democratizar la elección de los alcaldes para terminar con los “enclaves autoritarios” de la CPE de 1980, y así ganar poder en los niveles locales. Por su parte, la derecha debía negociar un nuevo contrato que les permitiera continuar con alguna cuota de poder en los niveles subnacionales.

A la reforma municipal, a petición de la bancada de la derecha, se suma en el año 1991 la reforma regional. De ahí surge el “Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal de 1991”. Es así que un efecto no previsto del proceso de descentralización político local fue la reforma regional (Mardones, 2006). Nacen dos nuevas instituciones que dan el marco a las organizaciones del nivel local y regional: Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Así lo confirma un entrevistado:

*“El Presidente Aylwin envía un proyecto de reforma constitucional para redemocratizar los municipios, volver a las elecciones. La derecha se opone a aprobar porque faltaba el componente regional. Esto obligó a crear un proyecto más completo. Lo que la reforma (Ley Orgánica Regional) hizo fue sancionar constitucionalmente un tipo de estructura que venía funcionando desde el gobierno militar, claramente, los consejos regionales. Por ello lo regional no fue un acople, fue una exigencia política de la derecha”.*

*Experto Académico*

#### **Enfoque Institucional Predominante:**

Góngora (2003) señala que el Estado es el propulsor de la nación, es decir, primero nace la estructura y después el cuerpo cívico. En ese sentido, la ventaja del centralismo chileno fue dar orden social y político, lo que permitió la generación de la infraestructura física necesaria para el desarrollo productivo y, en consecuencia, para el crecimiento económico. El Estado centralista logró dar gobernabilidad al país.

La Constitución Política, como macroinstitución, refleja las conductas, códigos, costumbres y subjetividades de los actores que la formulan. En esta perspectiva, la trayectoria constitucional muestra como en la sociedad chilena se consolidó una elite política y económica, asentada en la capital del país, capaz de dominar y controlar todo el territorio. La matriz institucional de Chile tiende a la centralización del poder, encarnando en la figura del Presidente de la República uno de los rasgos más distintivos del sistema sociopolítico.

Respecto al proceso de descentralización, tienen como particularidad que los marcos normativos para los niveles subnacionales han sido impulsados por la elite política central (Mardones, 2006). El Ejecutivo delega funciones hacia las organizaciones de los niveles subnacionales (horizontal y vertical), pero no poder ni recursos que generen mayores capacidades para competir con el nivel central. La descentralización queda remitida a la desconcentración administrativa y descentralización funcional- territorial, por lo tanto, **el enfoque predominante de la matriz institucional es el de *Principal – Agente*.**

En este sentido, un hallazgo importante en el estudio es observar que el enfoque Principal-Agente al estar establecido constitucionalmente genera que cualquier regla del juego, de nivel jerárquico menor, sea diseñada e implementada sobre la base de una fuerte centralización de poder y de sus recursos (financieros, humanos, productivos, etcétera). Reproduce sus mecanismos en el resto de las normas y entre las relaciones de los diferentes actores, sean éstos públicos o privados, porque el tema es también cultural.

*“La descentralización siendo un propósito loable, es también controvertido. Se puede observar como temática controversial a lo largo de toda la historia de Chile. Siempre se va a encontrar detractores y apoyadores (de la descentralización) que son de orden político. En ese sentido, como es un proceso político (la reestructuración del estado) está muy asociada con los modelos económicos que hay detrás y los objetivos que se quieren lograr a través de ellos. Finalmente, tiene que ver con la voluntad de las comunidades políticas hegemónicas que están conduciendo el país de delegar, o no, poder. Y también con la capacidad del entorno político y social de reivindicar poder desde los espacios en que se encuentran y, en particular, los territorios de la nación. La distribución de la descentralización es la distribución del poder en los actores del territorio, y si eso concita o no adhesiones.*

*Experto Técnico*

### **3.2 Las Instituciones que afectan a los niveles subnacionales.**

En la infraestructura institucional se observan tres niveles de reglas, en un primer nivel, están las macroinstituciones que crean las reglas fundacionales del Estado, bajo la cual operan los distintos sistemas (social, político, económico, cultural) y cuya función es definir el régimen político, económico y los derechos de propiedad; el mayor ejemplo es la Constitución Política. En un segundo nivel, están los arreglos institucionales que construyen organizaciones, el objetivo es aplicar las decisiones públicas y definir las estructuras de intercambios (políticos y económicos), por ejemplo, las leyes orgánicas constitucionales y leyes simples. En un tercer nivel, se visualizan las instituciones relativas a las formas de asignación, cuya función es alinear los incentivos y estructurar los mecanismos de exigibilidad (Prats, 2007).

#### *a) Nivel Constitucional:*

La Constitución Política de 1980<sup>25</sup> establece que Chile es un Estado Unitario, Democrático y Presidencialista. La administración será funcional y territorialmente descentralizada, por ejemplo, a través de los Municipios y Gobiernos Regionales; o desconcentrada, por ejemplo, en las Secretarías Regionales y Direcciones Regionales. En la reforma constitucional del año 2005 se agrega al artículo 3° que una tarea relevante será el fortalecimiento del “proceso de regionalización”.

La administración regional y local ha estado a lo largo de la historia, bajo la tutoría del “Gobierno y Administración Interior del Estado” (Capítulo XIV, CPE1980). Lo cual conlleva a que los municipios y gobiernos regionales estén bajo la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Situación que confirma el enfoque Principal –Agente.

Además, la doble dependencia del intendente regional está definida constitucionalmente en el artículo 111: “el gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República”. Y esa dependencia ha sido un freno en los procesos de descentralización política, pues no deja tomar decisiones libremente a quien preside la región (Von Baer, 2009)

#### *b) Nivel de arreglos institucionales intermedios:*

Los arreglos institucionales intermedios corresponden a las normas derivadas de los mandatos constitucionales. Las leyes orgánicas crean las organizaciones ejecutoras de las decisiones políticas. Para el estudio de caso se revisarán las que afectan más directamente los procesos de centralización/descentralización del poder político y que marcan los límites y nudos que actualmente existen en la matriz institucional.

---

<sup>25</sup> Forma de Estado Unitario (Art. 3°); Forma de Gobierno: República Democrática (Art. 4°, 5°, 6°, 7°; 19°); Separación de funciones (Art. 7°); Régimen Político Presidencialista (Capítulo IV: Gobierno).

**Ley N° 18.556 Orgánica Constitucional de Sistema de Elecciones:** El sistema electoral determina los mecanismos de intercambios políticos entre los ciudadanos y sus representantes. Éste se refleja en la Ley Orgánica respectiva, que representa la forma en que asigna un determinado derecho de propiedad: el de representación. En consecuencia, varía de una sociedad a otra y su diseño depende de su trayectoria institucional.

Algunos sistemas electorales, como el chileno, permite generar mayor renta política a los partidos políticos hegemónicos. El sistema binominal para elecciones parlamentarias tiene barreras de entrada muy rígidas que mantiene al margen a los grupos políticos pequeños, generándose un oligopolio político dominado por dos alianzas: la Concertación de Partidos por la Democracia y la Coalición por el Cambio.

Por otra parte, el ejercicio político da muestra que el sistema genera una serie de prácticas –informales- que lo convierten en un enclave centralizador, pues concentra el poder en las cúpulas de los partidos políticos dominantes quienes, además, viven y se educan en algunas comunas de la Región Metropolitana (PUND, 2004).

*“El sistema binominal jibariza la función política, la reduce y condiciona al clientelismo, y no me refiero solo a los ciudadanos, sino también al clientelismo dentro de la función pública. Veo que son dos instituciones claramente asociadas (el centralismo y el sistema electoral), no me imagino la posibilidad de un proceso de descentralización político sin una reforma al proceso electoral, porque de lo contrario, se va a replicar la práctica de nombrar a dedo a los candidatos a Intendentes”.*

*Experto Político*

Desde las cúpulas partidarias se deciden los cupos y los candidatos a cualquier elección, pues no existe el mecanismo de primarias al interior de los partidos, que permitan decidir por todos los militantes quién será candidato en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. Dado estos antecedentes, el sistema da espacio para que esas prácticas se reediten a nivel regional, en el caso que se llegue a ampliar la descentralización política.

*“La centralización del poder con el sistema electoral van de la mano. Los congresistas no se han puesto de acuerdo en la elección de consejeros porque, supuestamente, serán competidores suyos a futuras elecciones parlamentarias, ya que tienen como base el mismo electorado, con la diferencia de que los consejeros manejan recursos financieros directos”.*

*Experto Técnico*

Este análisis es compartido por los entrevistados para la investigación, el sistema electoral - tanto al interior de los partidos como para las elecciones populares- ha afectado la “manera de hacer política” y, sin un cambio previo, el proceso de descentralización político a nivel regional podría ser un riesgo, ya que afectaría aquello que se quiere proteger: el sistema democrático.

**Ley N° 18.575 Orgánica de Bases Generales de Administración del Estado:** Son las reglas del juego que entregan los objetivos y principios básicos a las organizaciones que conforman la Administración del Estado (Título I<sup>26</sup>). En el Título II se presentan las “normas especiales” para el aparato sectorial del Ejecutivo. Es explícita en señalar que el gobierno regional y municipalidad no se guían por dichos preceptos, pues le corresponde a una orgánica constitucional indicar su funcionamiento. Esto representa una de las características relevante de los órganos subnacionales: no son servicios públicos, su naturaleza y objetivos son diferentes a las de un servicio tradicional.

<sup>26</sup> El artículo 3: “La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos”.



**Decreto Ley N° 1263 Orgánico Constitucional de Administración Financiera del Estado:** Es el marco general del Sistema de Administración Financiera del Estado. Establece que las finanzas públicas deben orientarse de acuerdo a “las directrices de la planificación del sector público” (Art. 3º) constituyendo la expresión financiera de los programas y planes del Estado. El artículo 8º, plantea que la administración financiera atiende a “la descentralización administrativa y regional, definiendo las instancias de coordinación y participación de las regiones”.

En la práctica no funciona un sistema nacional de planificación, se opera de acuerdo al plan del gobierno de turno, reflejado en los planes sectoriales de inversiones con débil integración y coherencia, evidenciado en la implementación de políticas públicas, donde se han detectados graves problemas de gestión (Waissbluth, 2010b)

**Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Administración Municipal (LOCAM):** Son las reglas del juego que determinan las atribuciones, competencias, funciones, estructura, recursos y los mecanismos de elección de las autoridades que regirá el municipio. La gran característica de la normativa –resaltado por los entrevistados como un problema- es que no reconoce la heterogeneidad de las diferentes jurisdicciones locales, pues contempla igual asignación de derechos de propiedad para territorios muy diferentes, por ejemplo, urbanos y rurales.

Cabe señalar que el objetivo del proceso político de inicio de los noventa, y que acompañó el diseño de la LOCAM, fue dotar de legitimidad ciudadana a las autoridades locales, es decir, la preocupación era la política, no la gestión.

Entonces, el resultado de una deficiente asignación de derechos de propiedad se expresa, por ejemplo, en que Municipio de Camiña, que tiene un ingreso total de \$M1.200, con una población menor a 50 mil habitantes y administra un territorio ubicado geográficamente en el norte del país, debe proveer los mismos servicios y bienes públicos locales que el Municipio de las Condes, que tiene un ingreso total de \$M103.000, con una población superior a los 250 mil habitantes y administra un territorio ubicado en el sector oriente (con los mayores recursos económicos) de la Región Metropolitana (SINIM, 2009).

*“La ley de municipalidades no le dio la estructura adecuada ni los recursos necesarios a los municipios. Qué ocurre en la materia: hay más de 200 municipios que no tienen director de control, más de 150 que no tienen director jurídico, faltan directores de finanzas, dentro de los cargos orgánicos no tienes competencias determinadas. La orgánica que creo las plantas municipales no fue suficientemente adecuada desde el punto de vista del recurso humano. Entonces, se produce un desfase claro entre las competencias que yo tengo y las que puedo ejercer a través de la institucionalidad. ¿Qué ha producido esto?: un descrédito del mundo municipal porque no puede dar cuenta de las funciones que tiene asignadas, por lo tanto, para los actores políticos cuando los municipios reclaman por más competencia o recursos, le dicen que para qué quiere más competencias, si las mínimas que tienen asignada no las puedes cumplir”.*

*Experto Político*

Existe consenso desde el mundo político y técnico, de derecha e izquierda, que la LOCAM no se hace cargo de las disparidades territoriales, lo cual ha terminado afectando el desempeño de los municipios. Y lo que es más grave, hay un gran déficit de capital humano avanzado, ya que el nivel de profesionalización a nivel local es de 24% (SINIM, 2009), situación que perjudica a las organizaciones e impide agregar valor público a su gestión.

*“Las leyes orgánicas son generales y universales, y eso está bien. Si defines en la orgánica “tipos de municipios o regiones” estas encasillando. Tienes que avanzar en descentralización con un marco regulatorio a nivel de orgánica por lo menos universal. Por ejemplo, en qué tipo de cosas si hay diferencia: cuando se habla de descentralización en municipios, se refiere a atribuciones en materias de gestión de ciudad, sin duda, un municipio cuya comuna entera es una ciudad es muy distinto a uno que es parte de un área metropolitana. Ahí si haría una diferencia entre comunas y áreas metropolitanas y comunas - ciudad. Con una lógica territorial, porque en el fondo las características territoriales del municipios son distintas y hacen que puedas asumir tareas distintas”.*

*Experto Académico*

**Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR):** La estructura regional se generó en el proceso llevado a cabo por la CONARA, sin embargo, es el proceso político de los años noventa el que profundizó en torno a una descentralización territorial y funcional a nivel regional, generando un hito en la historia institucional. Se establece el Gobierno Regional (GORE) como una organización intermedia descentralizada funcional y territorialmente, compuesta por un Ejecutivo a cargo del Intendente Regional, un cuerpo administrativo encargado de la asesoría técnica y una Asamblea Política, el Consejo Regional, electo por los concejales municipales.

Se observa que la Ley N° 19.175 refleja la subjetividad de los actores políticos nacionales, ya que no permite ejercer la función de Gobierno al gobierno regional. Esto se refleja en el Título Primero, "Del Gobierno de la Región", pues se refiere específicamente a la función de "Gobierno Interior" que le corresponde al Intendente en su calidad de representante del Presidente de la República y, a la Intendencia, en su calidad de órgano desconcentrado del Ministerio del Interior. En el Título Segundo, "de la Administración de la Región", establece que la administración superior de cada región estará a cargo de un gobierno regional, compuesto por el Intendente y un Consejo Regional. El Intendente será el órgano ejecutivo de la organización (jefe de servicio) y presidente del CORE.

*"La ley regional fue polémica en todos los frentes, no sólo con la oposición, sino dentro del gobierno. Cuando se estableció el equipo de trabajo fue surgiendo una cosa lógica, y después le realizaron cambios en el Congreso y fue otra cosa... y la ley regional que resulto es un híbrido. El senado y la cámara de diputados echaron para atrás un montón de cosas, ideológicamente, no por cuestiones prácticas. Y esa generalidad de que el gobierno regional fuera a inmiscuirse en desarrollo social, cultural, ordenamiento territorial y pudiera pedir competencias, pensamos que esa forma era una manera de dejar abierto todo el campo. Pensamos qué giro de una empresa le damos: era "Todo"... por si acaso"*

*Experto Técnico*

La LOGGAR utiliza la descentralización administrativa como mecanismo de transferencia de funciones y recursos, pues establece como objetivo del GORE "la administración superior de cada región, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella", es decir, el desarrollo territorial de la región; posteriormente establece que "para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere (Art. 13). Por lo tanto, cuenta con las características propias de los órganos descentralizados funcionalmente de la administración del Estado.

Para realizar su cometido, el GORE tiene funciones generales, como la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), éste constituye los recursos con los que cuenta la organización para realizar sus inversiones y cumplir con lo que dictamina la normativa (el desarrollo territorial). Además, dictaminar algunas normas en materias de su competencia, asesorar a municipios y ejercer las competencias que le transfiera la Ley (Art. 16). Se le consignan funciones específicas en ordenamiento territorial (Art. 17), fomento productivo (art. 18), desarrollo social y cultural (Art. 19). No obstante, en la práctica, las funciones específicas son realizadas por organizaciones sectoriales, centrales y regionales. Por consiguiente, esta situación refleja que no existe una clara definición de competencias entre los niveles del Estado pues, en paralelo, la norma no eliminó esas mismas funciones en los Ministerios y/o Servicios Públicos.

La norma regional entrega funciones y atribuciones en los gobiernos regionales, pero no poder político real para tomar decisiones, lo cual les hace incapaces de solventar un proceso de desarrollo en el largo plazo (Boisier, 2007). Y con la particularidad de que la autoridad regional es designada por el Ejecutivo, por lo tanto, los incentivos del Intendente suelen estar alineados hacia lo que "interesa" al centro. Por esta razón, la elección directa de Intendente absorbe gran parte del debate, quedando relegados otros temas, quizás más efectivos, para profundizar los actuales procesos de descentralización como, por ejemplo, el tema fiscal y competencial. Los expertos coinciden en la necesidad de separar los roles del Intendente, sin embargo, plantean la inconveniencia de que sea una reforma positiva hoy.

Además, se da otro fenómeno y es que las leyes orgánicas, municipal y regional, no se encuentra articuladas. Los expertos han planteado que no se ha construido una política de Estado integral y que coordine ambas reformas, entonces, el resultado es que los cambios institucionales son el resultado de tiempo e intencionalidades políticas distintas.

c) *Nivel de leyes simples, decretos y reglamentos:*

Las normas en este nivel son de tipo financieras y caen en el ámbito de la dimensión fiscal, con un marcado énfasis en modalidad de desconcentración y, en ciertos aspectos, de delegación.

**Ley de Presupuesto del Sector Público:** El presupuesto de la nación está compuesto por una serie de normativas que reflejan las prioridades políticas del gobierno y los intereses de diferentes actores (congresistas y lobbystas) presentes en la discusión. La ley de presupuesto representa los ingresos y gastos del Estado para el ejercicio de su función durante un año. Contiene una serie de reglamentaciones que determinan asignaciones para cada una de las organizaciones públicas, como asimismo los mecanismos de control, información y seguimiento en su ejecución. Las “glosas presupuestarias” especifican algunos mecanismos de *enforcement* para cada una de las partidas o ítems presupuestarios.

La ley de presupuesto contempla una serie de instrucciones específicas, o mecanismos de exigibilidad, para toda la administración del Estado. Estas son: i) las normas generales, ii) las relativas al personal público, iii) las relacionadas a las compras y contrataciones públicas, iv) las reglas de materias de inversión y materias de gestión, v) las reglas de participación en mercado de capitales, vi) las normas de solicitudes de financiamiento municipal y vii) las normas para las empresas públicas, entre otras.

**Ley N° 20.033 de Rentas Municipales II:** Es la única norma de **delegación** en la institucionalidad fiscal, ya que los municipios tiene la capacidad de percibir ingresos propios vía tributación, sin embargo, no tienen atribuciones para cambiar la base y la tasa de sus impuestos locales, pues son fijados por el nivel central a través de la Ley de Rentas. Es el Ministerio de Hacienda y SUBDERE los organismos nacionales que determinan la “fórmula técnica” para el cálculo, como también qué “cosa” será susceptible de ingreso local, tributo o exención.

Una aclaración conceptual respecto al coeficiente de descentralización de impuestos: para definir si el impuesto es efectivamente local se debe observar (1) quién escoge la base del impuesto; (2) quién evalúa la base del impuesto; (3) quién decide las tasas del impuesto; (4) quién recoge el impuesto y (5) quién consigue los beneficios del impuesto. Si las respuestas a esas 5 preguntas son el gobierno subnacional, entonces sin duda es un impuesto local (...). Aunque no hay ningún acuerdo general el **tercer y quinto** criterio son más importantes que los otros (Prud'Homme, 1995: 9). Para el caso de los impuestos locales en Chile, los 4 primeros criterios son determinados por el nivel central, en consecuencia, se aplica sólo el criterio 5, ya que los beneficios del impuesto van a las arcas municipales y, parte de ellos, alimenta el Fondo Común Municipal.

Es **ingreso municipal** vía esta normativa: aseo de los residuos sólidos domiciliarios; arrendamiento, concesiones y venta de los bienes muebles de propiedad municipal, las explotaciones de empresas y servicios públicos municipales y los ingresos distribuidos por el Fondo Común Municipal (FCM). Se considera **impuesto municipal** los referidos a permisos de circulación de vehículos; patentes para el ejercicio de actividades comerciales secundaria o terciaria; a determinadas actividades de explotación primaria<sup>27</sup> y el impuesto territorial. De este último, constituye ingreso propio de cada comuna el 40% y, para el caso de las comunas de las Condes, Providencia, Vitacura y Santiago corresponde a 35%.

El Fondo Común Municipal es el mecanismo de transferencia utilizado para redistribuir los ingresos entre los diferentes municipios. Está compuesto por: i) el 60% del impuesto territorial que perciben las comunas; ii) para el caso de las municipalidades de Santiago, las Condes, Providencia y Vitacura el aporte es del 65%; iii) el 62,5% por concepto de derechos de permiso de circulación; iv) el 55% que recaude la municipalidad de Santiago y un 65% que

---

<sup>27</sup> 50% de los recursos recaudados por concepto de patentes mineras.

recaude las municipalidades de Providencia, las Condes y Vitacura por concepto de patentes de alcoholes y v) el aporte fiscal permanente es de 218.000 UTM, más el impuesto territorial de los inmuebles fiscales afectos al impuesto territorial.

La distribución de Fondo Común Municipal es: i) un 25% por partes iguales entre las comunas del país; ii) un 10% en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país; iii) un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta; y iv) un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes<sup>28</sup> del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

*“La Ley de Rentas II, respecto al tema de descentralización fiscal en los municipios, ahí si considero que se debería avanzar en tener mucho más flexibilidad para que los municipios fijen impuestos. En el impuesto territorial hay mucho espacio para avanzar, sobre todo en ciudades urbanas. Porque es un impuesto que se puede identificar más claramente, hay poca elusión y es más barato hacerlo. Se debe dar a los municipios atribuciones para que fijen sus tasas, y junto con ello, en aquellas exenciones que estén definidas por el nivel central, que sea él quien lo pague. En endeudamiento local, a priori, no es problema, sin embargo, hoy en día como están los municipios, todo lo demás ceteris paribus, y le sumas el endeudamiento: no es posible. Porque la autonomía financiera no es tal, y si a los municipios les va mal, entra el nivel central como aval de última instancia. Y mientras eso sea así, no se puede permitir que se endeuden.*

*Experto Académico*

La Ley de Rentas II “no ofrece opciones de cambio en las gestión municipal, toda vez que no contiene propuestas destinadas a expandir la autonomía de los municipios en la determinación de las tarifas y/o impuestos a pagar” (Letelier, 2002: 66). En consecuencia, no genera margen de maniobra para elevar sus ingresos por esta vía y, además, las exenciones por ejemplo, del impuesto territorial que varía entre 100%, 75% y 50%<sup>29</sup>, no son devueltas por el Fisco a las municipalidades.<sup>30</sup>

Los tributos locales representaban en el año 2005 el 8% del total de impuestos percibidos por el fisco y el 2008 el 5% (DIPRES, 2009), por lo tanto, el coeficiente de discrecionalidad de impuesto es mínimo y varía de una realidad local a otra. Situación que se refleja en que los ingresos propios permanentes (IPP) de los municipios en el total de ingresos, tienen una alta variabilidad entre comunas; de ahí que existen municipios como, por ejemplo, Viña del Mar donde su IPP representan el 84% y otros como Camiña que tiene un aporte propio de 1.56% (SINIM, 2009).

<sup>28</sup> Se considerarán como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N°19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

<sup>29</sup> Los inmuebles habitacionales con un avalúo inferior a \$10.878.522 estarán exentos de impuesto territorial. Las propiedades avaluadas hasta en 225 UTM estarán exentas de derechos de aseo. Los predios agrícolas gozaran de un monto de avalúo exento de \$5.120.640. Y están exento del impuesto alrededor de 33 diferentes tipos de sedes de organizaciones, se destacan: Establecimientos educacionales, municipales, particulares y particulares subvencionados, de educación prebásica, básica y media, Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación, de carácter público o privado.. Están exenta del 75% del impuesto territorial una serie de organizaciones de beneficencia, institutos de investigación, entre otros. Del 50% están exento cooperativas y viviendas económicas.

<sup>30</sup> a) Bienes raíces agrícolas: 1 por ciento al año; b) Bienes raíces no agrícolas: 1,4 por ciento al año, y c) Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación: 1,2 por ciento al año, en la parte de la base imponible que no exceda de \$37.526.739 del 1 de enero de 2003; y 1,4 por ciento al año, en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado.

La mayor parte de las propuestas que van en la línea de aumentar los ingresos municipales, dicen relación con otorgar mayor discrecionalidad en la fijación de sus tarifas y en las exenciones fijadas en sus comunas y, para este caso, el impuesto territorial sería el más apto pues es de fácil identificación. Y respecto a la posibilidad de permitir endeudamiento municipal, Letelier (2002: 67) señala que “no existe ninguna razón a priori para que los municipios no puedan acceder al mercado de capitales, los problemas de riesgo moral envueltos en esta opción pueden abordarse mediante una clara definición de las sanciones vinculadas al sobre endeudamiento”.

*“La centralización actual –dejo de lado el ámbito macroeconómico – se expresa llevándolo a dos elementos centrales: la defensa del poder por parte de la burocracia central -no me refiero sólo al tema administrativo-, por ejemplo, el centralismo significa depender de los 2 mil funcionarios de obras públicas que están en calle Teatinos, haciendo los planos de los puentes que se van a construir en Aysén. Y, en segundo lugar, el poder político del Congreso, en que para un parlamentario es mucho más fácil defender su proyecto con su clientela en Santiago (en los ministerios hay oficinas donde existen profesionales que bajan y suben proyectos), entonces, ¿para un Diputado es más fácil bajar o subir proyecto allá o aquí en el territorio?”*

*Experto Político*

En este escenario, es importante conocer los actores y organizaciones del proceso, sus conductas predominantes y la capacidad de influencias sobre la matriz institucional.

### 3.3 Los Actores y Organizaciones de los Proceso Políticos

Los stakeholders que han construido la política de descentralización son organizaciones del nivel central del Estado y actores de la elite nacional. La participación de los estamentos regionales, locales y sociedad civil ha sido feble, aun cuando han tomado un poco más de injerencia en los últimos años. Cada uno de estos actores tiene subjetividades que se confrontan en el mercado político, donde buscan hacer valer sus posturas.

El proceso de formulación de políticas públicas es una continua interacción entre “advocacy coalitions”, es decir, coaliciones valóricas que compiten por sus planteamientos de política pública. Cada una de estas “coaliciones que presionan por sus postulados” sería un colectivo (a veces informal) de actores pertenecientes a diversas organizaciones públicas, privadas, académicas o gremiales, que comparte un conjunto de ideas fundamentales, y que buscan que las cosas se hagan como ellos creen. Estas coaliciones tienen un conjunto de creencias básicas muy “duras”, una ideología esencial, y sus integrantes tienen muy escasa disposición a modificarla (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, en Waissbluth, 2010b).

Tsebelis (2002) definió “actores de veto” como aquellos tomadores de decisión cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *status quo*. En este sentido, se observa en el proceso de descentralización chileno que cada actor tiene cierto “peso”, el que puede ser menor o mayor, dependiendo de la posición al interior de la elite y/o de su influencia para generar acción colectiva en torno a sus postulados.

A continuación se describen los actores del proceso político de descentralización:

**Presidente de la República (PR):** Cargo público con mayor concentración de poder político, ya que es Jefe de Estado y de Gobierno. De él dependen la designación de Ministros e Intendentes y demás cargos de confianza política de los niveles nacionales y subnacionales. Además tiene una serie de atribuciones exclusivas que generan equilibrios institucionales hacia su favor, contando con bajo contrapeso en el Legislativo. Por tal razón, el proceso de descentralización depende, en gran medida, de su voluntad política. Ya que entre dichas funciones está la de concurrir a la formación de las leyes, dictar decretos con fuerza de ley (previa delegación del Legislativo), ejercer la potestad reglamentaria; cuidar recaudación de rentas públicas y decretar su inversión y modificar la división política administrativa (Artículo 32, CPE 1980).

*"Hay una proporción muy significativa de decisiones fundamentales de la sociedad chilena que depende de que el Presidente diga sí o no. Eso no es precisamente lo que uno quisiera en el contexto de un proceso de descentralización. La descentralización avanzaría más si existieran mayor cantidad de actores políticos relevantes, algunos de los cuales estarán a favor, otros en contra. Saldríamos de esa suerte de maniqueísmo con el centralismo, y unitarismo sobre todo. En Chile, si el Presidente quiere... se puede".*

*Experto Académico*

**Partidos Políticos Nacionales (PP):** Los partidos políticos chilenos son de carácter nacional y representan un abanico ideológico amplio, aunque sólo 7 de los 15 existentes<sup>31</sup> cuentan con representación parlamentaria. La razón: el sistema electoral binominal que concentra el poder político en dos bloques. Por lo tanto, los sistemas están entrelazados (electoral y de partidos) y afectan la concentración del poder político en la sociedad.

*"En Chile el que se lleva la presidencia se lleva todo. Entonces este afán de no cambiar el binominalismo, o de no aceptar la elección de intendente, lleva a concentrar todo el poder. Estamos hablando de los partidos políticos. En cambio con una descentralización regional no te quedas vacío. En la política nunca ha sido aceptada esa discusión, de la distribución del poder".*

*Experto Técnico*

El comportamiento de los Partidos, respecto al proceso de descentralización ha sido tímido. Como las cúpulas partidarias son hegemónicas, han sido renuentes a cambios más profundos que permitan dar espacio de poder a actores que no pertenecen a la elite. Por ejemplo, han neutralizando el nacimiento de partidos subnacionales, y marginado la participación de las mesas directivas regional en decisiones relevantes.

**Congreso Nacional, Cámara del Senado y de Diputados:** El Capítulo V de la Carta Fundamental entrega las normas relativas al poder legislativo. En él establece que el Congreso Nacional está compuesto por dos ramas: la Cámara de Diputados y Senado, y ambas concurren a la formación de las leyes. Los congresistas son electos por votación directa, la Cámara de diputados está compuesta por 120 miembros y se renueva cada 4 años. La Cámara del Senado está compuesta por 38 miembros y duran en sus cargos 8 años, en ambos casos no hay límite para la reelección.

El Congreso Nacional es uno de los centros neurálgicos del mercado político, por tanto, conviven y se confrontan diferentes "advocay coalitions". De acuerdo a los entrevistados existen congresistas "prodescentralizadores" como "antidescentralizadores". Los últimos a través de espacios informales, pues en el discurso político todos buscan "dar mayor poder a las regiones y comunas". Como organización es un actor de veto en cuanto a avanzar en el proceso de descentralización, pero su comportamiento legislativo da cuenta que no tiene empatía con la descentralización política regional.

**Dirección de Presupuesto (DIPRES):** Organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. Juega un rol protagónico en la determinación de las reglas del juego fiscal. Es un actor de veto al momento de negociar mayor autonomía para el manejo de los gastos e ingresos para los niveles subnacionales. La DIPRES es por decreto orgánico N° 1.263 la organización a cargo del programa financiero, que es el documento de planificación y gestión financiera de mediano plazo. Por lo tanto, es el encargado de diseñar el presupuesto público y los reglamentos de ejecución presupuestaria que establecen los mecanismos de exigibilidad para la ejecución del gasto fiscal.

<sup>31</sup> Los partidos políticos son: i) por el bloque de la derecha: Partido Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. ii) Por el bloque de la centro izquierda: Democracia Cristiana, Partidos Socialista, Partidos por la Democracia y Partido Radical Socialdemócrata. Otros: Partidos Comunista, Partido Humanista, Partido Regionalista de los Independientes, Movimiento Amplio Social, Chile Primero, Partido Ecologista, Partido Fuerza País, Izquierda Cristiana y Partido Socialdemócrata. Para información sobre cantidad de militantes se sugiere revisar siguiente link: <http://ciperchile.cl/2010/05/31/cuanto-pesan-los-militantes-de-los-partidos-humanista-tienen-mas-afiliados-que-la-udi/>

*“El proceso de descentralización está entabado en la DIPRES, apoyada por cúpulas partidarias. Con esto lo gráfico: alguna vez pedimos conversar con alguna persona conocedora dentro de la organización. La pregunta era ¿para dónde cree usted que va la descentralización? Mira, nos dijo, para que no perdamos tiempo, olvídense de la descentralización. En este país, por un buen rato, no va haber descentralización y eso porque hay una decisión política detrás. Segunda cosa, desarrollo territorial: ¿qué es el desarrollo territorial para la DIPRES? Es optimización de la inversión en el territorio. Acto seguido ¿qué es evaluación de políticas públicas? Es la buena ejecución financiera y presupuestaria de los programas y proyectos. Qué son los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) que no es eso. Hay un tremendo sesgo economicista financiero instalado en la DIPRES que como preocupación es legítima y necesaria, pero tremendamente insuficiente”.*

*Experto Técnico*

*“El Ministerio de Hacienda es probable el agente más centralizador. Cuando un Intendente tiene que darle explicaciones a un funcionario grado 7 de la DIPRES, creo que tenemos problemas. El día que exista un presupuesto regional, y no haya esta figura de ARI-PROPIR, no se continuará con este problema”.*

*Experto Académico*

**Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE):** Organismo dependiente del Ministerio del Interior. Creado durante el gobierno militar para la coordinación e impulso del desarrollo regional y local, transformándose en la heredera de la CONARA (Boisier, 2008). Se encarga de la administración y la distribución de instrumentos financieros como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FDNR) y Fondo Común Municipal (FCM). Maneja determinadas herramientas de inversión de carácter regional y local; y es la encargada de diseñar las políticas de descentralización, monitorear su proceso, y gestionar los convenios con organismos internacionales que financian herramientas para la modernización de los niveles subnacionales en la aplicación de dichas políticas.

*“En el actual paradigma ¿alguien cree que la SUBDERE está sobrando? ¿Consideras que existe alguna persona que crea que se deba desmontar, para convertirla en una entidad dinamizadora? Si yo fuera SUBDERE ¿dónde combato el centralismo? ahí, en el centro. Primero convengo a los centrales que se descentralicen. No cómo hoy, que busca herramientas para controlar a los regionales.*

*Experto Técnico*

En los últimos 20 años fue tomando mayor protagonismo debido al aumento de los recursos fiscales hacia los niveles subnacionales. La Inversión de Decisión Regional (IDR), de acuerdo a la SUBDERE, pasó de un 13.9% en 1989 a un 50.3% en el 2005 (Leyton, 2006). Esto, en tamaño organizacional, ha significado que la subsecretaría aumente en términos financieros y humanos, pues ejecuta directamente fondos en los niveles locales y regionales. Es así que desde el año 1990 al 2009 paso de una dotación de 59 personas a una de 288, mientras la dotación de los GORE ha crecido, desde que se crearon a la actualidad, en sólo 50% (Libertad y Desarrollo, 2009). En consecuencia, se ha convertido en un *stakeholder* relevante porque es el interlocutor entre los organismos subnacionales y los actores nacionales.

*“Se necesita en el nivel central una oficina de comando del proceso. Estamos hablando de un proceso en que el nivel central se desprende del poder, potencia a las regiones y a los municipios, transfiere recursos. En el nivel central debería existir alguien que está, por ejemplo, como en una estación de trenes frente a muchas pantallas, mirando que efectivamente los trenes salgan a la hora y no se choquen en tal o cual vía. La SUBDERE debería, pero no lo hace. Porque tiene una formación, desde cómo fue creada, al alero de un Ministerio del Interior que debe ser el más centralizado de todos los ministerios. Es poco probable que una estructura en el nivel central a alero de ese ministerio pueda ejercer dicha función”.*

*Experto Académico*

*“La SUBDERE navega en una situación de desconcierto, de llevar las cosas buenas y malas. Mucha discrecionalidad en asignación de recursos. Debería ser agencia normativa y no de manejo de recursos. Los gobiernos regionales deberían manejar recursos.*

*Experto Político*

**Subsecretaría del Interior:** es una organización dependiente del Ministerio del Interior. Tiene importancia política en la designación o la remoción de intendentes y gobernadores provinciales. Se encarga de la función de gobierno interior, cual es asegurar el orden público, supervigilancia de servicios públicos desconcentrados, prevención y atención de desastres y extranjería. La función de gobierno interior debe ser centralizada, por lo tanto, el Intendente es nombrado en tal cargo para representar al Presidente en dicha función. Es funcionario público de gobierno interior<sup>32</sup>, no de GORE. En consecuencia, se ha visto afectada la estabilidad de los intendentes porque su evaluación es, tanto y en cuanto, cumplan con dichas labores.

**Gobernaciones Provinciales:** las gobernaciones son desconcentraciones de la Subsecretaría del Interior en las tareas de gobierno interior, establecidas en el artículo 3º y 4º de la Ley N° 19.175. La evaluación de los entrevistados es discordante respecto al rol de estas organizaciones, se percibe que no han tenido un papel potenciador ni de coordinador en sus territorios.

*“Comparto la tesis de que las provincias, o buena parte, pudieran no existir. Rol en materias de descentralización nada. Ellos deberían hacer sus materias de gobierno interior y súper acotado”.*

*Experto Académico*

Sin embargo, la evaluación de las gobernaciones varía dependiendo el territorio, por ejemplo, en las regiones donde el asilamiento es mayor, para los intendentes, juegan un rol importante en las coordinaciones con los municipios, carabineros, servicios públicos y comunidad en general.

*“Ahora el problema es que las gobernaciones carecen de los instrumentos, de los recursos materiales y humanos mínimos para hacer este trabajo con propiedad, y ahí se confunden las cosas. La gente tiende a pensar que suprimir no pasa nada, y no pasa nada porque lo que hacen ahora es acotado por la extrema limitación de recursos. Pero no creo que esa función sea innecesaria, yo creo que es absolutamente necesaria. No me imagino un GORE entendiéndose directamente con las comunas sin este filtro que significa una gobernación, que tenga un rol que va más allá de los temas administrativos y seguridad”.*

*Experto Político*

**Las Organizaciones Gremiales de Funcionarios Públicos:** La Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y la Asociación de Empleados Municipales (ASEMUCH) son nacionales, y en esa categoría, negocian en el mercado político con el Gobierno y el Congreso, logrando tener importancia política pues han trabado cambios institucionales. Un ejemplo, es la última negociación por el Art. 121 de la CPE<sup>33</sup> donde ASEMUCH paró la reforma. Entre los entrevistados, existe consenso en que estas organizaciones son un freno más que un apoyo a los procesos de descentralización administrativo y reforma del Estado.

<sup>32</sup> Los Intendentes y Gobernadores son contratados por el Servicio de Gobierno Interior, como consta en la Plataforma de Chile Transparente: [http://www.interior.gov.cl/transparenciaactiva/index\\_sgi.html](http://www.interior.gov.cl/transparenciaactiva/index_sgi.html)

<sup>33</sup> Artículo 121.- Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita. Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades.



*“La ASEMUCH y ANEF claramente son actores centralizadores, y está en la lógica de ellos, son nacionales. Si se supone que en cada municipio se fijan reglas del juego, ellos pierden poder en la lógica nacional. Por ello su lógica es ser sindicato a nivel nacional, para negociar con un empleador, el nivel central, que es Hacienda”.*

*Experto Político*

**Los Alcaldes y Concejales:** Estos actores, en el contexto nacional, tienen poca capacidad para intervenir en los procesos políticos que les afectan, ya que actúan como Agentes de las decisiones del nivel central (DIPRES, SUBDERE y ministerios sectoriales como salud, educación y planificación, principalmente) para la ejecución de recursos e implementación de las políticas públicas. No obstante, tienen un rol político mayor en su propio territorio, pues son los responsables ante sus electores de las funciones que les asigna la Ley. Por esto que en los alcaldes y concejales confluyen tanto el modelo Principal-Agente como *Public Choice*.

**La Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM):** Representa la voz de los municipios, es un actor colectivo que no ha logrado tener iguales capacidades de influencia o poder de veto que los actores nacionales. De acuerdo a los entrevistados carece de capacidades organizacionales para dialogar técnica y políticamente al mismo nivel que ellos. Los expertos no observan a esta agrupación como un ente integrador y catalizador de cambios institucionales que les favorezcan.

*“La ACHM ha sido actor relevante, pero en algunos casos le ha faltado capacidad de propuesta. Tiene un fuerte contenido político, pero en la discusión de descentralización son un actor secundario en términos técnicos. Los invitan, pero no tienen capacidad y aporte ninguno”.*

*Experto Político*

**Intendente:** El rol del Intendente, en la práctica, tiene un peso político bajo, ya que no posee atribuciones para interferir directamente en el diseño de las reglas políticas y/o presupuestarias que posteriormente le afecta. En el diseño de la actual matriz institucional responder al nivel central.

La figura del intendente es compleja porque cumple cuatro roles: 1) Representante directo del Presidente de la República en la Región 2) Autoridad del aparato desconcentrado en la región, por lo cual cuenta con la colaboración de los Secretarios Regionales Ministeriales y un gabinete regional. 3) Ejecutivo del Gobierno Regional. 4) Presidente del Consejo Regional (Allende, 2002). Es posible apreciar que en los dos primeros tienen un énfasis en rol de Agente y en los dos últimos tienden a una lógica *Public Choice*.

*“En el diseño regional impera la lógica centralista. El Intendente sigue siendo un sujeto puesto ahí por el presidente de la república, no quiere tener problemas (con el Ejecutivo) porque el que lo echa es él. El presidente tiene todo el derecho de tener un sujeto que haga caminar el aparato desconcentrado puesto en la región. Pero ese es un rol muy distinto al que asume (el Intendente) como presidente del consejo regional, ese sí necesita apoyo popular y necesita normas para revocarlo, no sólo sacarlo porque el Presidente quiere, o porque me falta un intendente de un partido X y lo debo mover. Ese rol tiene que ser separado. Ese rol responde al centralismo. Se entiende como amenaza al país unitario tener un intendente que sea electo”.*

*Experto Técnico*

**Gobierno Regional (CORE y Servicio Administrativo):** Compuesto por el Ejecutivo y el Consejo Regional (CORE). Este último es el cuerpo político colegiado dirigido por el Intendente en su calidad de Presidente. El peso político del CORE es bajo, ya que su elección está dada por una negociación política y no por el voto ciudadano. Su rol se centra en las decisiones políticas sobre el uso de recursos del FNDR, que no supera el 15% del gasto de inversión pública efectivo a nivel país (MIDEPLAN, 2009).

El Ejecutivo está compuesto por el Servicio Administrativo que contempla dos divisiones formales (Control de Gestión y Administración y Finanzas) y una de facto (División de Planificación). Este actor no tiene mayor injerencia en la toma de decisiones. No obstante, para los entrevistados, los gobiernos regionales se deben potenciar en el concierto nacional, es decir, se deben fortalecer para que logren cumplir el rol que les asigna la Ley.

**El Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE), las Universidades Regionales y Agrupaciones Económicas Territoriales:** Son organizaciones que juegan un rol fundamental en el desarrollo regional, sin embargo, con las actuales reglas tienen poca capacidad de influencia en el juego político.

*“La CONAREDE no es parte de la discusión sobre la agenda pública. Si haces análisis de prensa, la sociedad civil no están presente, es una discusión de los puros entes públicos, no está la sociedad civil en estos procesos”.*

*Experto Técnico*

**Grupos Económicos Nacionales:** La concentración de la riqueza en Chile refleja el peso que tienen los grupos económicos en la determinación de las reglas del juego. En el actual escenario, los grandes conglomerados económicos tienen un solo interlocutor, el Ejecutivo, con mucho poder sobre el resto del aparato público (incluido el Congreso). En cambio en un escenario con mayor descentralización política y fiscal, tendrían interlocutores distribuidos en el territorio como, por ejemplo, quince presidentes de gobiernos regionales con capacidad de decidir sobre el desarrollo de su jurisdicción. En este segundo escenario los costos de transacción para el privado podrían aumentar, porque es diferente tomar acuerdos con un solo actor en vez de quince, exige más tiempo y recursos.

*“Nuestro modelo económico todavía se va fuertemente en la exportación de recursos naturales y commodities, por lo tanto, considero que decisiones centralistas son funcionales a que este esquema siga vigente, sin consideraciones por ejemplo, de carácter ambiental, territorial e incluso social”.*

*Experto Académico*

**Organismos de Financiamiento Internacional:** Estos últimos 25 años han generado una serie de préstamos a Chile para el fortalecimiento y/o modernización de los niveles subnacionales. Las organizaciones internacionales que han apoyado los procesos son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), que se coordinan con la DIPRES y la SUBDERE para canalizar los recursos hacia las metas planteadas por el Ejecutivo.

**Las organizaciones de Naciones Unidas:** Son principalmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Instituto de Planificación Económica (ILPES) las que, a lo largo del proceso, han tenido un rol pues nutren a los actores y organizaciones con propuestas para el desarrollo y modernización del país, como también colaboran en la formación capital humano especializado en diferentes materias.

**Los Think Thank Nacionales:** Son centros de pensamiento que tienen un rol importante en los procesos de formulación de políticas públicas y también conforman un espacio para profesionales influyentes en la toma de decisiones. Estas entidades de pensamiento conforman “advocacy coalitions”. Aunque comparten una mirada positiva respecto a la importancia de la descentralización del Estado, sus énfasis varían dependiendo de su ideología.

El año 2008 surge una agrupación denominada El Consorcio para la Reforma del Estado (en adelante Consorcio), de los think thank más relevantes de los distintos bloques políticos. El objetivo es generar propuestas que contribuyan a un acuerdo nacional para la reforma del estado<sup>34</sup>. De ese grupo nacen una serie de investigaciones consolidadas en un documento denominado “Un mejor Estado para Chile” que presenta un

<sup>34</sup> [www.reformadeestado.cl](http://www.reformadeestado.cl)

consenso intelectual y técnico respecto a cómo deber caminar el Estado en el SXXI, dichas miradas probablemente influyan en los futuros diseños de política pública en la materia.

**Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):** La OCDE ha generado una serie de estudios sobre la situación educativa, económica y ambiental de Chile con el objeto de sugerir recomendaciones que permitan ajustarse a los estándares del bloque. El año 2009 publica el informe “Estudio Territorial de la OCDE: Chile”, dando una serie de orientaciones para que el Estado adapte su diseño e implementación de políticas públicas sectoriales hacia una de políticas regionales específicas a cada contexto, es decir, pasar de un enfoque *top-down* a uno *botton-up*.

Cabe hacer notar que entre lo planteado por la OCDE y el Consorcio tienen diferencias de enfoques. Para el Consorcio es fundamental la descentralización administrativa y fiscal a nivel local y, en menor medida, a nivel regional. En cambio la OCDE plantea un cambio institucional más profundo, en el proceso mismo de formulación de políticas públicas, donde las regiones debiesen tener un rol fundamental en su diseño e implementación.

### 3.4 Grados de Descentralización en Chile: Dimensiones y Modalidades.

La política de descentralización de los últimos 20 años contiene cuatro ejes: descentralización política, administrativa, fiscal y territorial. Dichos ejes, en el año 2001, la SUBDERE los plasma en el informe: “El Chile Descentralizado que Queremos”, donde da cuenta de las intenciones políticas de las autoridades de la época respecto a cómo debería encaminarse el proceso. Se envía el año 2003 el Mensaje N° 47-350 (en adelante el Mensaje) del Presidente Ricardo Lagos al Congreso Nacional para una Reforma Constitucional en Materias de Gobierno y Administración Regional<sup>35</sup>. En el Mensaje se plantea que son “adecuaciones e innovaciones no sólo a los contenidos de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, sino también imponen la necesidad de introducir determinadas enmiendas a la Constitución Política, con el propósito de avanzar cualitativamente en este proceso de descentralización” (BCN<sup>36</sup>, 2009: 5).

En descentralización política, el Mensaje apunta a fortalecer los procesos democráticos a través de la elección directa de los consejeros regionales, cuestión que fue resuelta a nivel constitucional el año 2009, a través de la modificación del artículo 113, permitiendo la elección directa de los consejeros regionales y, entre sus miembros, la elección del presidente del consejo. Sin embargo, queda pendiente que el Ejecutivo envíe al Congreso un proyecto de ley que genere las modificaciones a la ley orgánica constitucional para regular tanto los mecanismos de elección, como las atribuciones del presidente del consejo regional.

*“La conversación se va mucho si el intendente y el CORE es elegido, pero considero que la modernización municipal, el municipio, es primer punto de contacto del ciudadano con el Estado, exige una transformación muy profunda. Seguir con los debates de la elección de los CORE y elección de intendente, eso no va a funcionar, es imposible que funcione, y más aún, creo que esa ley no va a salir nunca. Porque veía en la discusión del Congreso, sobre todo a los Senadores, cuando alguien hacía la pregunta concreta cómo funciona eso, la respuesta era materia de una ley y la discusión se zanjó de esa manera. A mi juicio debería ser al revés, primero ver cómo funciona. Si yo tuviera que dibujar la reforma comenzaría por los municipios y terminaría por los intendentes, si son o no elegidos. Honestamente creo que tal como está dibujado, se empezó por el revés, por los instrumentos y no por los objetivos”.*

*Experto Político*

En descentralización territorial el Mensaje propone, en primer lugar, la eliminación de la referencia constitucional al número de regiones, pero sin afectar la fórmula de composición prevista para el Senado. En segundo lugar, deja la creación y supresión de las unidades territoriales, es decir, las modificaciones a la división política administrativa (DPA) como función exclusiva del Presidente de la República, a través de una ley de quórum calificado. El objetivo

<sup>35</sup> Para mayor profundidad revisar: Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 20.390, Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional, del 28 de octubre del 2009.

<sup>36</sup> Biblioteca del Congreso Nacional.

era “consagrar un mecanismo más expedito para la adecuación del componente territorial en el contexto del proceso de descentralización que se desarrolla en el país, cuando ello sea necesario y las circunstancias así lo aconsejen” (BCN, 2009: 6). En tercer lugar, incorporar la denominación constitucional de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández como territorios especiales.

Los cambios institucionales fueron incorporados en las enmiendas del año 2005, lo cual permitió la creación de la Región de Arica y Parinacota en el extremo norte del país y la Región de los Ríos en la zona sur. Actualmente, está en estudio la ley que regula los “estatutos especiales” para las Islas.

En cuanto a descentralización administrativa, el Mensaje busca establecer como atribución del Presidente de la República el traspaso de competencias de los organismos sectoriales nacionales, como de los que operan en la región: “la administración directa desde la región de determinadas competencias nacionales o sectoriales, puede constituirse en una herramienta formidable de gestión efectiva y acción directa en el área competencial de los gobiernos regionales. Precisamente por ello, es que esta transferencia deberá sustentarse en una decisión fundada y justificable por parte del Ejecutivo, pues exigirá que los gobiernos regionales tengan y demuestren, previamente, real capacidad para asumir el ejercicio de las competencias que se traspasen, sobre todo si está en juego la satisfacción de las necesidades concretas de la ciudadanía” (BCN, 2009: 10).

En las enmiendas constitucionales del año 2009<sup>37</sup>, el artículo 114, establece que la ley orgánica constitucional respectiva determinará la manera de transferir competencias en materias de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Actualmente las modificaciones se encuentran en revisión por parte del Ejecutivo.

En descentralización fiscal es donde se presentan menos novedades, solo se amplió el Convenio de Programación de gobiernos regionales y ministerios hacia los municipios. No obstante, respecto a la atribución del CORE en la aprobación del presupuesto, la enmienda constitucional del año 2009 al artículo 113 cambia de “aprobar el proyecto de presupuesto del gobierno regional (...) ajustado al presupuesto de la Nación”, al actual artículo 113 inciso 7: “Corresponderá al consejo regional aprobar el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios<sup>38</sup> y los que provengan de los convenios de programación”. Se observa que la norma abre el margen de decisión del CORE.

Durante la administración de la Presidenta Bachelet se envió el Boletín 5872-06 donde se establecía, entre otras cosas, los mecanismos para la descentralización administrativa, sin embargo, durante el año 2010, el actual Gobierno lo retira del Congreso para realizarle modificaciones que, de acuerdo a los últimos anuncios presidenciales, debiese ingresar durante el año 2011 el proyecto para la modificación de la Ley Orgánica que permitirá la elección directa de los consejeros regionales y el traspaso de competencias hacia los niveles subnacionales.

Es posible apreciar que al año 2005 y 2009 se avanzó en una serie de reformas constitucionales que dan paso a que se produzcan los cambios a las reglas del juego de nivel intermedio.

---

<sup>37</sup> "Artículo 114. La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural." Ley N°20.390, Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1007453>

<sup>38</sup> Resaltado por autora.

### 3.4.1 Tabla de las Dimensiones y Modalidades de Descentralización en Chile<sup>39</sup>:

En la tabla de dimensiones y modalidades se observan los grados de descentralización y las combinaciones existentes, por ejemplo, la descentralización política necesita de atribuciones, potestad legal y recursos financieros para operar; en este sentido, juega un rol relevante la descentralización administrativa que da el marco a las acciones de los municipios y gobiernos regionales, a su vez, la dimensión fiscal entrega el grado de autonomía para el manejo de recursos financieros y su posibilidad de invertirlos en las prioridades políticas locales y/o regionales.

**Tabla N°1: Tabla de Dimensiones y Modalidades de Descentralización**

Enfoque Institucional	Principal – Agente		
Modalidades	Desconcentración	Delegación	Devolución
Dimensiones			
<b>Política</b>	Nombramiento de Intendente Regional (Presidente del Gobierno Regional) por parte del Ejecutivo.	Elección indirecta de Consejeros Regionales (CORE) por parte de los Concejales Municipales.	Elección directa de Alcaldes y Concejales. Enmienda constitucional al Artículo 113: establece elección por sufragio universal de los consejeros regionales y la elección, de entre sus miembros, del presidente del consejo.
<b>Fiscal</b>	<b>Transferencias Condicionadas</b> , son recursos financieros en los que el nivel central determina su uso, monto y distribución entre las regiones y comunas; para ser utilizados en inversión en programas, estudios y proyectos. Son transferencias condicionadas las de salud y educación, Provisiones del FNDR, ISAR, PMU, entre otras.	<b>Transferencias No Condicionadas:</b> Son recursos financieros donde el monto es fijado por el Nivel Central, pero la determinación de su uso corresponde a los niveles subnacionales. Por ejemplo, FNDR tradicional o de libre disposición, la administración y determinación del uso corresponde al GORE. Convenios de Programación (CP): Modificaciones constitucionales del año 2005 amplió el campo de los CP de gobiernos regionales y ministerios, a municipalidades.	
	<b>Ley de Rentas II para el Nivel Local</b>		
	Normativa elaborada por nivel central para la fijación de: 1. Impuestos Municipales: Tasa y Base, las actividades y bienes afecto a gravamen y exenciones. 2. Aporte del Fisco y cada Municipios al Fondo Común Municipal.	Administración y determinación del uso de los recursos la realiza el Alcalde en conjunto con el Concejo Municipal, de acuerdo a su plan de desarrollo comunal.	

<sup>39</sup> Diseño de tabla realizada por Lerda, 2008.

<b>Territorial Funcional</b>	<b>Sectorial:</b> Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Direcciones Regionales de Servicios Públicos, que tienen como función la gestión e implementación de las políticas públicas a nivel territorial.	<b>Sectorial:</b> SERVIU y Servicios de Salud <b>Regional:</b> Enmienda constitucional que reconoce como territorios especiales a Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, estableciendo en un “estatuto especial” el gobierno y administración de los territorios a través de la ley orgánica constitucional respectiva.	<b>Local:</b> Municipalidad como organismo descentralizado.
<b>Administrativa</b>	<b>Local:</b> Función de Salud y Educación administrada por las Municipalidades. Más las restantes 10 funciones compartidas. <b>Regional:</b> Funciones en ordenamiento territorial, fomento productivo, materias de desarrollo social y cultural.	<b>Local:</b> Funciones privativas: elaboración del PLADECO y del Plan Regulador, desarrollo comunitario, aseo y ornato y aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito, y construcción y urbanización. <b>Regional:</b> Funciones Generales del Gobierno Regional y las respectivas atribuciones para cumplir con ellas. Competencia de Planificación: elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo.	

Se puede apreciar que el nivel de descentralización en Chile es bajo, ya que los entes subnacionales actúan como Agentes del nivel central y, muy especialmente, en materia de ingresos, gastos y funciones están supeditados a la discrecionalidad de Ejecutivo.

*“El nivel central hoy día se entiende directamente con los municipios y, donde pueda, esquivo a los gobiernos regionales. Crean (ministerios o servicios centrales) un instrumento, por ejemplo, de protección social y lo opera a través de la municipalidad. Al GORE no le corresponde ninguna función. SERPLAC y sus direcciones entrega directamente los beneficios a los municipios, el cual les corresponde en función de un levantamiento de datos de la ficha de protección social, por lo tanto, trabaja para el nivel central, no para el Intendente, como GORE, porque tampoco (al Intendente) le consultan sobre el tema. Entonces los SEREMI y los directores regionales son operadores del nivel central en los municipios. Y no hay ningún control por parte del intendente”.*

*Experto Técnico*

### 3.5 Contraposiciones del Proceso de Descentralización.

#### a) Dimensión Política y Fiscal:

En un adecuado diseño institucional la dimensión fiscal y política debiesen estar encadenados, ya que transferir autonomía política sin los recursos financieros necesarios para sostener eficientemente los objetivos de la organización, como se ha planteado en el marco teórico, socava el proceso de descentralización.

La descentralización política a nivel regional se ha convertido en una prioridad para los actores que demandan abrir espacios de poder a través de la elección directa de los consejeros regionales e Intendente Regional. No obstante, al analizar la situación municipal resulta ejemplificadora respecto a las contraposiciones entre las dimensión fiscal y política de la descentralización. Dada las reglas formales (e informales) en el manejo del poder y los recursos, la gran mayoría de las autoridades locales tienen muy baja autonomía para cumplirle eficientemente a su electorado.

Los municipios cuentan con ingresos operacionales y tributarios que cubren su funcionamiento y parte de sus inversiones. Sin embargo, a través de transferencias condicionadas es como proveen la mayor parte de los bienes y servicios públicos a la comunidad. El coeficiente de descentralización de impuesto da cuenta de los ingresos tributarios que perciben y, como se planteó anteriormente, depende de su magnitud en el contexto nacional si será mayor o menor su grado de autonomía. En este sentido, la tabla N°2 muestra el coeficiente de descentralización de impuestos, ahí se observa que el peso de los tributos locales en comparación con el total de los tributos generales es bajo, ya que sólo el 7% en el año 1990 y 9% el año 2009 corresponden a ingreso municipal.

**Tabla N°2: Ingresos Tributarios de Gobierno Central y Municipalidades**

Ingresos Tributarios de Gobiernos Central y Municipalidades (Millones de pesos del año 2009)							
Periodo		1990	1995	2000	2005	2007	2009
Gobierno General	Ingresos tributarios netos	4.815.384	8.269.540	9.890.712	14.424.507	19.023.967	14.590.909
	Porcentaje PIB	14,9	16,8	18,0	18,3	20,1	15,9
Gobierno Central	Ingresos tributarios netos	4.467.322	7.661.529	9.049.927	13.320.930	17.835.398	13.346.556
	Ratio participación	93	93	91	92	94	91
	Porcentaje PIB	13,8	15,5	16,4	16,9	18,8	14,6
Municipios	Ingresos Tributarios Netos	348.062	608.011	840.785	1.103.577	1.188.568	1.244.353
	Ratio de participación	7	7	9	8	6	9
	Porcentaje del PIB	1,1	1,2	1,5	1,4	1,3	1,4

Fuente: DIPRES, 2010. Elaboración Propia.

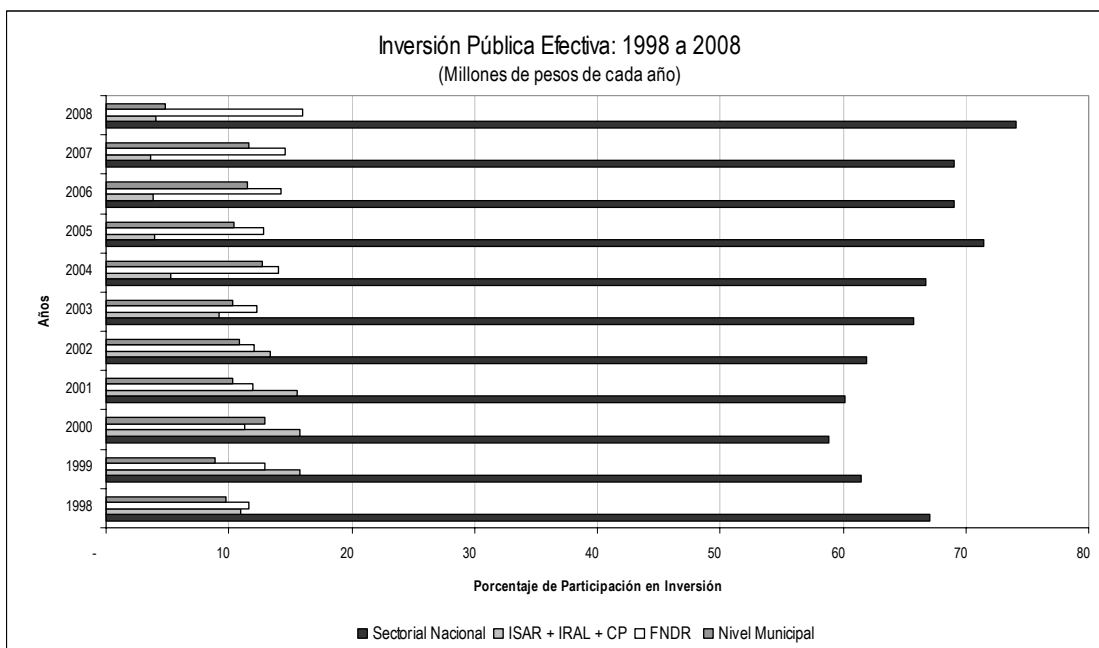
En el coeficiente de descentralización del gasto, también se observa que la autonomía local es menor. Por ejemplo, en inversión pública efectiva la inversión sectorial al año 1998 fue 67%, aumentando a 74% en año el 2008; a su vez, la inversión regional correspondiente al FNDR fue de 12% el año 1998 y de 16% el año 2008. Por su parte, la inversión municipal (correspondiente al subtítulo 31 de inversión real de los presupuestos locales) en todo el periodo ha sido la más baja, el año 1998 fue de 10% y el año 2008 alcanzó sólo el 5% respecto al total de inversión pública efectiva.

A nivel local la inversión propia es muy baja respecto al gobierno central y regional y, por otra, la manera de aumentar sus inversiones es a través de las postulaciones al FNDR. Además, un factor relevante para obtener más recursos es la capacidad de gestión de los municipios, por ello, es frecuente que las jurisdicciones más grandes (ingresos, capital humano, habitantes, etcétera) de cada provincia capture la mayor parte de los recursos regionales.

*“El FNDR no tiene ninguna relación con lo que dice la Estrategia Regional de Desarrollo. Entonces, si le duplicas o triplicas el Fondo, lo van a seguir gastando de la misma manera. Ese es un ejemplo de riesgo. Lo van a seguir atomizando. ¿Qué hacemos para que no pase? Es un tema de cultura, de la manera de hacer las cosas. Porque no dicen que hay muchas necesidades sociales, y un 20% lo reservo en proyectos estratégicos. Y el 80% lo dejo para repartir. Pero no el doble o el triple del 100%, porque así no transformas la región, no asumes el rol estratégico”.*

*Experto Técnico*

**Gráfico N° 1: Inversión Pública Efectiva: 1998 a 2008**



Incluye :

- Inversión Sectorial: MOP, Empresas de Obras Sanitarias, Metro, MINVU, MINSAL, MINEDUC, DIGEDER y FONDO SOCIAL.
- ISAR MOP, ISAR MINVU, ISAR SALUD, ISAR FOSIS, ISAR Instituto Nacional de Deportes, ISAR Prog. de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios, IRAL FOSIS, ISAR e IRAL Prog. de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y Convenios de Programación MINVU, MOP y SALUD.
- FNDR
- MUNICIPALIDADES

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Inversión Pública Efectiva de MIDEPLAN, 2009.

La trayectoria de la dimensión fiscal y política a nivel local da cuenta de un *trade off*, pues la mayor autonomía política contrasta con la misma proporción de autonomía fiscal. A nivel regional, los consejeros regionales - representantes de la ciudadanía - definen alrededor del 15% del gasto y, dentro de ese porcentaje, la autonomía efectiva es menor porque una parte importante del FNDR son transferencias condicionadas o “provisiones”, es decir, debe ser invertido en lo que indica “la glosa presupuestaria” de la Ley de Presupuesto<sup>40</sup>. Y otro aspecto, destacado por los entrevistados, es la atomización de los recursos de inversión.

La experiencia municipal muestra que en Chile la descentralización política no logra detonar otros procesos relevantes de descentralización como, por ejemplo, espacios para mayor autonomía en la decisión respecto a los ingresos y gastos.

#### b) Dimensión Administrativa:

La descentralización administrativa requiere de elevada coordinación tanto vertical (entre los diferentes niveles de gobierno), como horizontal (en el mismo nivel u organización), por lo cual, ineludiblemente hay mayores costos de transacción para la provisión de bienes y servicios públicos, ya que los mecanismos de información y control se hacen más complejos. Ergo, de no existir la coordinación adecuada sucede lo que produjeron las reformas de los años '80 y '90, donde se asignaron competencias a los niveles subnacionales sin los recursos financieros adecuados, a la par, esas mismas funciones las organizaciones nacionales no se han inhibido de realizarlas. Situación que en el largo plazo ha generado problemas de gestión en la implementación de políticas públicas tanto por el traslape, como por las fallas en la coordinación.

<sup>40</sup> Por ejemplo, de acuerdo al Anteproyecto Regional de Inversión (ARI) del año 2011 de la Región de Valparaíso, el FNDR representa el 5%, sin transferencias condicionadas, del total de la inversión en la Región (GORE Valparaíso, 2010).



*“No hemos discutido seriamente que es lo que le corresponde hacer a cada nivel del Estado. En el tema territorial si hay alguien en Chile que debe ser responsable es el GORE, porque la escala se presta mejor, pero no en todo. Ahí existe otra complejidad: ¿qué son los problemas territoriales? Cuando dices territorio ¿dejamos fuera las obras públicas? Entonces parece clave, pero es un sector (Ministerio de Obras Públicas) quien lo negocia, por consiguiente, lo estructurante del espacio (territorial) está en un ministerio sectorial. Las competencias del nivel local deberían ser de acuerdo al tipo de municipio, por la heterogeneidad. O sea, si hay un municipio rural, efectivamente, si tiene sentido que se le adicione funciones que le va a permitir mayor racionalidad en el costo para el estado, si eso es así, también estamos hablando de competencias diferenciadas”.*

*Experto Académico*

El ejemplo más emblemático de la falta de rigurosas de la desconcentración administrativa fue el traspaso de la administración de la educación a los municipios, donde se les asigna la administración de las escuelas, adoptando el rol de agentes del ministerio sectorial, pero sin los recursos ni atribuciones adecuadas para cumplir eficazmente con la función (Waissbluth, 2010a). Es así que las 345 municipalidades aportan, en promedio, un 10% al financiamiento de la educación municipal, el ministerio aporta, en promedio, el 70%. El restante 20% corresponde a alrededor de siete mil millones de pesos que actualmente no están siendo financiados (SINIM, 2009).

Los municipios tienen competencias en planificación, ordenamiento territorial, servicios sociales, regulación en tránsito, transporte y urbanismo, que se expresan en seis funciones privativas, y una serie de funciones compartidas con organizaciones del nivel nacional y regional. El funcionamiento actual diluye la responsabilidad de los actores técnicos y políticos, pues al estar traslapadas las funciones, nadie se hace cargo de las ineficiencias o, en muchos casos, de la pérdida de recursos.

*“En el momento que se traspasan competencias, más bien de administración, no se traspasan los recursos. A nivel municipal ejemplos hay muchos, la última es la Ley de Medio Ambiente donde la municipalidad debe tener unidades medio ambientales, pero ¿quién traspasa los recursos para que se instalen y funcionen?”*

*Experto Político*

Por su parte, los gobiernos regionales tienen funciones en diversos ámbitos, sin embargo, sólo cumplen su rol en el área de inversión, básicamente la administración del FNDR. La mayor dotación de personal de los servicios administrativos se ocupa de aquello. En los últimos 3 años, con el traspaso de la competencia de planificación, específicamente la formulación y seguimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y las políticas regionales, se ha instalado una semilla que podría encausar su labor hacia cuestiones que apunten al desarrollo, con una mirada de largo plazo.

Paralelamente, se han instalado las Agencias de Desarrollo que se hacen cargo de las funciones de fomento productivo, no obstante, la misma labor la continúan realizando las direcciones desconcentradas del nivel central como CORFO, SERCOTEC y otras. En consecuencia, el nivel central es quien finalmente continúa, centralizadamente, manejando las funciones que tienen impacto regional y local.

*“A cualquier especialista le parece que la distribución anotada de competencias entre los distintos niveles jurisdiccionales, verticales, del Estado es una cuestión absolutamente central para un proyecto descentralizador. Es una tarea que no hemos hecho en Chile. El único avance significativo ha sido la modificación al reglamento de la Ley Orgánica que admitió la transferencia de la función de planificación desde la SERPLAC a GORE. Es un paso significativo porque se le está transfiriendo una competencia que es muy polivalente, amplia, abarca todo que es “el pensamiento estratégico”. Pero para que esa competencia pueda ser bien usada, de una forma positiva, tropezamos con el tema del capital humano avanzado. La situación de los equipos técnicos de los GORE en Chile, independientemente de las calificaciones individuales, lo que ellos no tienen es un entrenamiento sistemático en el marco cognitivo pertinente al desarrollo territorial en el SXXI. No lo tienen, porque no se está transmitiendo en Chile.”*

*Experto Académico*

La ambigüedad en la definición de competencias y funciones es en toda la estructura estatal. Esto limita la capacidad de gestión de las entidades que ejecutan programas y planes, ya que vienen diseñados y con recursos asignados desde órganos nacionales. Dicha situación genera que se dificulte la identificación de responsabilidades, el control sobre la gestión pública, se confunda la responsabilidad política de la administrativa, no permita adoptar medidas correctivas oportunamente, y se favorezca la captura de la burocracia (Drago y Ross, 2009). El tema de las competencias es complejo, ya que atraviesa toda la estructura estatal, se cruza con los intereses de muchos actores y organizaciones, y cualquier reforma profunda implica recursos y voluntad política transversal.

La siguiente gráfica, muestra las diferentes competencias y funciones de los niveles de la administración. Se puede apreciar que, a una misma competencia, hay órganos en los tres niveles del Estado que tienen alguna pertinencia en ella. Ahora bien, “el problema no es tanto si un cierto servicio debe ser proporcionados por un gobierno central, regional, o local, porque los servicios han de ser proporcionado con la intervención de los tres niveles de gobierno; el desafío real es cómo organizar la producción en conjunto de los servicios” (Prud’Homme, 1995: 3). Esto requiere acuerdos a múltiples niveles de administración, por lo tanto, la coordinación para la provisión de los servicios es lo que está fallando, por lo tanto, existen organismos nacionales que proveen bienes públicos a nivel regional y local.

*“En las 3 o 4 regiones que están en condiciones de dar este paso debería existir autonomía total de definir las estrategias políticas, programas y presupuesto en materias de desarrollo productivo e infraestructura. Debe haber algún grado de autonomía en educación y salud, y naturalmente, el ministerio mantener una visión estratégica en términos de asignación de presupuesto para tener desarrollo equilibrado del país”*

*Experto Político*

**Tabla N°3 Competencias y Funciones de los niveles de gobierno y administración**

Competencias y Funciones que comparten los Niveles de Gobierno y Administración			
Competencia	Funciones Compartidas de Municipios	Funciones de las Organizaciones Públicas	
	Nivel Local*	Nivel Regional**	Nivel Nacional***
Educación y Cultura	a) La educación y la cultura	GORE (art. 18, c; art. 19, f)	Ministerio y Subsecretaría de Educación Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) Dirección Nacional de Bibliotecas y Museos (DIBAM) Ministerio de la Cultura
Salud	b) La salud pública y la protección del medio ambiente	Servicios de Salud Descentralizados.	Ministerio y Subsecretaría de Salud Subsecretaría de Redes Asistenciales
Medio Ambiente		GORE (art. 17, c)	Ministerio del Medio Ambiente Corporación Nacional Forestal (CONAF) Servicio Agrícola Ganadero (SAG) Dirección General de Aguas (DGA) Ministerio de Vivienda
Desarrollo Social	c) La asistencia social y jurídica	Intendencia Regional Gobernaciones Provinciales	Ministerio y Subsecretaría de Justicia, Ministerio del Interior Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) Servicio Nacional de Adulto Mayor (SENAMA) Servicio Nacional de Menores (SENAME) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Fomento Productivo y Empleo	d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;	GORE (art. 18)	Ministerio de Economía Ministerio de Hacienda Subsecretaría de Pesca Ministerio de Agricultura Corporación de Fomento (CORFO) Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) Instituto de Desarrollo Agrario (INDAP) Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Turismo y Recreación	e) El turismo, el deporte y la recreación	GORE (art. 18, d)	Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) Chile Deportes
Infraestructura Básica	f) La urbanización y la vialidad urbana y rural	GORE (art. 16, j; art. 17, b)	Ministerio Vivienda y Urbanismo (MINVU) Subsecretaría de Vivienda Ministerio de Obras Públicas (MOP) Direcciones MOP: Planeamiento, Vialidad y Obras Hidráulicas
		Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU)	
Vivienda y Urbanismo)	g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;	GORE (art. 17, b)	Ministerio y Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo MOP: Dirección de Obras Hidráulicas
		SERVIU	
Transporte-Transito	h) El transporte y tránsito públicos	GORE (art. 17, letra d)	Ministerio y Subsecretaría de Transporte y Telecomunicaciones SECTRA
Emergencia	i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes	GORE (art. 16, f)	Ministerio del Interior Subsecretaría del Interior Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI)
		Gobernación Provincial	
Seguridad Pública	j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana.	Intendencia Regional	Ministerio y Subsecretaría Interior Comisión Nacional de Estupefacientes (CONACE) Ministerio de Justicia Ministerio de Defensa
		Gobernaciones Provinciales	
Desarrollo Social	k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.	GORE (art. 19)	MIDEPLAN FOSIS SERNAM Instituto de la Juventud (INJUV) Comisión Nacional de Discapacitados (CONADIS)

\* Las funciones locales: de acuerdo a la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Administración Local.

\*\* Las funciones del GORE: están acuerdo a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

\*\*\* El nivel Nacional: Las desconcentraciones de los ministerios y servicios públicos desarrollan dichas funciones a nivel regional y local.

FUENTE: Elaboración propia.

c) Capital Humano Avanzado:

El capital humano avanzado es la proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo y de personal científico, académico y tecnológico en el sistema nacional de innovación respecto a la población económicamente activa. Éste se encuentra altamente concentrado en la Región Metropolitana con un 50%, le sigue la Región del Bio Bio con un 10%, y en un extremo, la Región de Aysén que sólo cuenta con el 0,6% (MIDEPLAN, 2003).

Un adecuado proceso de descentralización administrativo y, en especial fiscal y político, requiere un receptor capaz de hacer frente a las múltiples demandas, sin embargo, en la mayor parte de las regiones y municipios del país no existen los niveles de masa crítica para hacerse cargo de sus funciones. En consecuencia, se produce el efecto adverso: mayor centralización de los recursos fiscales y el acaparamiento de las funciones por parte de los servicios centrales.

*"Hay capital humano suficiente en las regiones, lo que pasa es que le estamos pidiendo a éste algo que el capital humano del nivel central tampoco es capaz de hacer (dirigir un proyecto de desarrollo territorial)"*

*Experto Académico.*

En la siguiente tabla es posible apreciar que en el nivel local existe limitado personal preparado. Los expertos han coincidido que es una situación preocupante, ya que en los últimos años se ha incrementado su rol de Agente de los servicios públicos nacionales en la aplicación de políticas públicas sectoriales, pero sin adecuado capital humano que las realice, lo cual reproduce el círculo vicioso de la ineficiencia.

**Tabla N° 4: Capital Humano Municipal**

Personal Municipal por Estamento	N° Funcionarios	Porcentajes
N° Funcionarios a Contrata (Total) (PERS)	9.213	15,89
N° Funcionarios de Planta (Total) (PERS)	26.100	45,01
Funcionarios Municipales (planta y contrata) (PERS)	35.313	60,90
N° Funcionarios a Honorarios del Municipio (Subt. 21) (Total) (PERS)	6.399	11,04
N° Funcionarios a Honorarios destinados a Programas (Total) (PERS)	16.272	28,06
Funcionarios a Honorarios (Total) (PERS)	22.671	39,10
Totales	57.984	100

De acuerdo a datos SINIM (2009), el personal con título profesional que opera en los Municipios es, en promedio, de alrededor del 24%.

Fuente: Elaboración propia, en base a SINIM (2009)

Al realizar una *zoom*, se observan los siguientes niveles de profesionalización, agrupando a los municipios por cantidad de habitantes. En este contexto, se observan 5 categorías<sup>41</sup>:

**Tabla N°5: Nivel de Profesionalización de acuerdo a grupos homogéneos.**

Categoría	N° Municipios	Porcentajes	Municipios categorizados por: Cantidad de Habitantes	Nivel de Profesionalización	
				Promedio de Profesionalización	Desviación Estándar
1	259	75	0 a 50.000	24%	11%
2	55	16	50.001 a 150.000	23%	5,6%
3	21	6	150.001 a 250.000	21%	6,3%
4	6	2	250.001 a 300.000	26%	14,2%
5	4	1	301.000 y más	22%	8,8%
Total	345	100	Municipios País	24%	8,8%

Fuente: Elaboración propia, en base a SINIM (2009)

Se observa en los municipios de categoría 3, que el nivel de profesionalización se desvía respecto a la media en 14% y en los municipios de categoría 1, el nivel de profesionalización se desvía respecto a la media en 11%. Es decir, ambos presentan una alta variabilidad, pero los primeros son municipios medianos (6% del total) y los segundos son municipios pequeños (75% del total). En el resto de las categorías se observa una menor desviación del nivel de profesionalización, sin embargo, se constata que las realidades son dispares incluso dentro de los mismos grupos.

**Tabla N° 6: Variables Municipales por grupos homogéneos.**

Categoría	N° Municipios	Porcentajes	Municipios categorizados por: Cantidad de Habitantes	Participación del gasto en personal en gastos corrientes	Participación de Ingresos Propios Permanentes (IPP) en el Ingreso Total	Participación del Fondo Común Municipal en el Ingreso Total
1	259	75	0 a 50.000	37,08%	21%	51%
2	55	16	50.001 a 150.000	31,63%	40%	34%
3	21	6	150.001 a 250.000	29,93%	47%	7%
4	6	2	250.001 a 300.000	27,61%	57%	21%
5	4	1	301.000 y más	25,44%	31%	39%
Total	345	100	Municipios País	35,94%	27%	46%

Se observan administraciones municipales con niveles de profesionalización que, en promedio, tienen poco más del 20% y, a su vez, con una alta dependencia del fondo común municipal, una baja participación de sus ingresos propios permanentes en el total de ingresos y un gasto en personal por sobre el promedio nacional como, por ejemplo, el 75% de los municipios del país (categoría 1). Es decir, para realizar las distintas funciones tienen muy pocos recursos propios, dependen de transferencias intergubernamentales y su capital humano avanzado es limitado, esas características son las que mejor ejemplifican las razones de la baja calidad de la gestión municipal.

A nivel regional, la Ley N° 19.379 fija las plantas del servicio administrativo de los gobiernos regionales. Establece una dotación que incluye directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares; y los requisitos de entrada para cada uno de los cargos. La dotación varía de las 55 a las 94 personas. El año 2005 se realizó una modificación a la Ley, aumentando en 5 cargos: 1 directivo (jefe de la tercera división) y 4 profesionales, eso implicó un aumento del 8%. Los años posteriores, se aumentó la dotación de los GORE vía Ley de Presupuesto, con el objeto de fortalecer el capital humano, especialmente, para crear la "tercera división" que se hizo responsable del traspaso de competencias de planificación.

<sup>41</sup> Categoría establecida por SUBDERE.

Sin embargo, de acuerdo a varios entrevistados, los Intendentes “no han entendido la idea” del fortalecimiento de los gobiernos regionales, porque no necesariamente el capital humano se ha ocupado en las labores para lo cual fue generada la contrata.

**Tabla N°7: Personal Servicio Administrativo GORE**

Personal del Servicio Administrativo* de los GORE de acuerdo a tipo de contrato		
Tipo de Contrato	Nº personas	Procentajes
Contrata**	806	44
Planta	524	29
<b>Subtotal</b>	<b>1330</b>	<b>73</b>
Honorario	482	27
<b>Total Personal***</b>	<b>1812</b>	<b>100</b>

\* La Ley de Plantas de los Servicios Administrativas, establecen una dotación total de 950 personas. No incluye cargo de Intendente.  
 \*\* los cargos a Contrata "extras", autorizados via Ley de Presupuestos, son alrededor del 40% del total de la ley de plantas  
 \*\*\* Los datos son los publicados por cada GORE en la plataforma "Gobierno Transparente", el año 2009.

Fuente: Elaboración propia

*“Los primeros recursos conseguidos para poner una o dos personas a trabajar los temas de planificación (en la tercera división del GORE) fueron absorbidos por la mayoría de los intendentes con algún sujeto que él quería para otra cosa. Tal que hubo que generar nuevos recursos que era para eso, en específico... además igual pasa. El intendente decía que “no le interesa esa cuestión, aquí las decisiones la tomo yo”, pero esta cosa de planificación no es prioridad”.*

*Experto Técnico*

En la práctica se presenta un *trade off* entre exigencias a los gobiernos regionales y cantidad como habilidad del capital humano, de los servicios administrativos, para enfrentar los desafíos que implica “dirigir una región”. A eso, se suma la elevada rotación de intendentes que, en los periodos de gobierno de la concertación, fue de 2 a 3 (Acuña, 2009). Además, los gobiernos regionales quedaron fuera del sistema de alta dirección pública por lo tanto, no se ha asegurado la idoneidad técnica de los jefes de división.

*“Hay tres tipos de GORE: aquellos que tienen, efectivamente, un capital humano suficiente y poseen la capacidad para que las funciones sean asumidas por personas con formación en ámbito público. Aquellos que tienen una formación intermedia y, aquellas que son una mayoría, 7 de 15, donde falta mayor capital humano para que puedan asumir las funciones que tienen”*

*Experto Político.*

**Tabla N°8: Capital Humano del Servicio Administrativo de los Gobiernos Regionales**

Gobierno Regional		Capital Humano del Servicio Administrativo de los Gobiernos Regionales						Participación total país
		Administrativo	Auxiliar	Directivo	Profesional	Técnico	Total GORE	
GORE ARICA PARINACOTA	N° Personas	16	6	9	27	3	61	5
	Porcentaje	26	10	15	44	5	100	
GORE TARAPACA	N° Personas	12	3	8	38	6	67	5
	Porcentaje	18	4	12	57	9	100	
GORE ANTOFAGASTA	N° Personas	39	11	9	44	11	114	9
	Porcentaje	34	10	8	39	10	100	
GORE ATACAMA	N° Personas	20	10	5	38	4	77	6
	Porcentaje	26	13	6	49	5	100	
GORE COMQUIMBO	N° Personas	12	16	10	41	3	82	6
	Porcentaje	15	20	12	50	4	100	
GORE VALPARAÍSO	N° Personas	21	8	11	56	4	100	8
	Porcentaje	21	8	11	56	4	100	
GORE O'HIGGINS	N° Personas	19	7	5	38	4	73	5
	Porcentaje	26	10	7	52	5	100	
GORE MAULE	N° Personas	27	8	8	45	3	91	7
	Porcentaje	30	9	9	49	3	100	
GORE BIO BIO	N° Personas	24	8	15	62	2	111	8
	Porcentaje	22	7	14	56	2	100	
GORE ARAUCANÍA	N° Personas	11	9	6	52	7	85	6
	Porcentaje	13	11	7	61	8	100	
GORE LOS RIOS	N° Personas	19	9	4	56	3	91	7
	Porcentaje	21	10	4	62	3	100	
GORE LOS LAGOS	N° Personas	20	4	7	52	5	88	7
	Porcentaje	23	5	8	59	6	100	
GORE AYSÉN	N° Personas	17	6	11	38	4	76	6
	Porcentaje	22	8	14	50	5	100	
GORE MAGALLANES	N° Personas	12	8	6	43	3	72	5
	Porcentaje	17	11	8	60	4	100	
GORE METROPOLITANO	N° Personas	43	9	6	65	19	142	11
	Porcentaje	21	10	4	62	3	100	
Total País	N° Personas	312	122	120	695	81	1330	100
	Porcentaje	23	9	9	52	6	100	

Fuente: Elaboración propia, en base a Gobierno Transparente (datos del año 2009)

La distribución territorial es bastante pareja entre los diferentes gobiernos regionales. Cuentan con una dotación que va de las 60 a las 140 personas. El nivel de profesionalización es del 60%. Entonces, para algunos expertos el problema no son las capacidades, sino las exigencias a las regiones y, para otros, es que los profesionales de las dotaciones no son los más pertinentes.

En cuanto a la administración pública nacional, se observa en la tabla N°8 el total del personal público que trabaja en la administración pública nacional, el cual representa alrededor del 3% de la fuerza de trabajo del país<sup>42</sup>. El nivel de profesionalización del personal es de 68% (estamento profesional, técnico y directivos profesionales), el estamento profesional por sí sólo representa el 36% del total. Sin embargo, más del 40% está concentrado en la región metropolitana.

<sup>42</sup> De acuerdo a las cifras de empleo del primer trimestre diciembre 2009 a febrero 2010, publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la fuerza de trabajo alcanzó 7.383.410 personas, de las cuales, ocupadas son 6.752.680.

[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/empleo/290310/empleo.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/290310/empleo.pdf) y [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/empleo/290310/xls/C.03.06.xls](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/290310/xls/C.03.06.xls)

**Tabla N°9: Personal Civil del Gobierno distribuido por Regiones**

Personal Civil* del Gobierno Central Distribuido por Regiones (dotación efectiva al año 2008)		
Regiones	Nº	Porcentajes
Región de Arica y Parinacota	3.310	2
Región de Tarapacá	4.008	2
Región de Antofagasta	5.331	3
Región de Atacama	3.961	2
Región de Coquimbo	7.110	4
Región de Valparaíso	18.565	10
Región de Gral. Lib. B. O'Higgins	7.162	4
Región del Maule	9.768	5
Región del Bío-Bío	20.306	11
Región de la Araucanía	8.792	5
Región de los Ríos	4.474	2
Región de Los Lagos	8.927	5
Región de Aysen	4.755	3
Región de Magallanes	3.523	2
Región Metropolitana	76.531	41
Personal de Exterior	412	0,2
<b>Total Sector Público</b>	<b>186.935</b>	<b>100</b>
* No incluye personal Fuerzas Armadas ni de Orden. No incluye Senadores ni Diputados. Ministerio del Interior incluye personal de los gobiernos regionales.		

Fuente: DIPRES, 2009. Elaboración propia.

Respecto a la distribución entre los ministerios, más del 50% se concentra en el sector salud, le sigue el sector justicia con un 12%, educación con el 8% y hacienda con un 5%; el Ministerio del Interior, donde se contabiliza a los funcionarios de los gobiernos regionales, representa el 2% del total y el nivel de profesionalización es de 55%(DIPRES, 2009).

En los datos se observa por ejemplo, que en una región extrema como Tarapacá hay 67 funcionarios que dan cuenta a la región, pero en ella misma hay cerca de 4000 (descontando los del GORE) que rinden cuenta al nivel central. En una región relativamente grande como Valparaíso, de 100 funcionarios que laboran en el GORE, hay más de 18 mil que trabaja para el nivel nacional en sus desconcentraciones regionales.



### 3.6 Trayectoria e Inconvenientes del Actual Centralismo.

El proceso de descentralización chileno ha sido dependiente de su trayectoria. Marcado por la particular geografía del país que ha afectado la organización territorial del Estado y, en consecuencia, la distribución del poder entre los actores. También ha sido influenciado por los procesos políticos ocurridos iniciada la República, donde se impuso la elite santiaguina por sobre los líderes regionalistas, institucionalizando el centralismo capitalino en la constitución política de 1833 y marcando de esta manera todos los arreglos institucionales creados hasta nuestros días (Boisier, 2008).

Los cambios institucionales se han producido desde arriba hacia abajo, es decir, han sido promovidos por actores nacionales como una herramienta para modernizar la gestión, y no como una ventana de oportunidades para abrir mayores espacios de participación política. Desde la CPE de 1925 la única modalidad expresamente establecida en la infraestructura institucional ha sido la descentralización y desconcentración administrativa y, con las reformas de los años noventa, la descentralización política queda remitida sólo al nivel local.

La regionalización del gobierno militar originó la estructura regional y la adecuación territorial del aparato público, no obstante, el centralismo del Estado fue total. En dicho periodo la descentralización fue económica, a través de la adopción del régimen económico neoliberal, que implicó abrir las fronteras comerciales y la venta de empresas públicas, entre otras medidas. Iniciada la vuelta a la democracia, para el Ejecutivo, la preocupación fue darle estabilidad político institucional al país, en consecuencia, las dos reformas – regional y local - no fueron parte de una política de Estado integral, por ello se ha perdido en coordinación y en construcciones de visiones conjuntas.

*“La ley orgánica regional no está bien articulada con la ley orgánica municipal. Hay confusiones de funciones, existen ciertas materias que no han quedado resuelta entre lo local y regional. Y eso se explica porque (las reformas) fueron procesos paralelos, salía la institucionalidad de acuerdo a los tiempos políticos de cada una de ellas, y no como un proceso técnico político con una planificación adecuada. Por parte de los distintos actores se actuó sin una planificación clara de lo que se requiere. Uno visualiza que los GOREs determinan o administran recursos que gastan los municipios, se observan en temas de estrategias políticas de desarrollo regional, sino que están repartiendo los recursos que le llegan del nivel central. Existe un problema de institucionalidad porque no hay claridad de cómo se relaciona SEREMI con GORE y con municipios. No queda claro las competencias de uno y otro, y como no lo están se transforma el GORE en decidores de plata”.*

*Experto Político.*

Actualmente la infraestructura institucional está compuesta por un solo gobierno, el central, y tres niveles verticales de administración: nacional, regional y local. Esto conlleva a que las decisiones políticas y económicas que afectan a todas las regiones y localidades del país se toman desde el centro. ¿Cuál es el efecto? Como plantea PNUD (2004: 22), “la institucionalización crea realidades y capacidades de acción; refleja el poder de la sociedad y, al mismo tiempo, crea y distribuye poder entre quienes actúan dentro de sus marcos”. En consecuencia, el efecto ha sido la institucionalización del centralismo en las reglas formales e informales de la sociedad. Esto se expresa, por ejemplo, en un enfoque sectorial (*top down*) en la formulación de las políticas públicas, que no incorporan la heterogeneidad cultural, social, económica, geográfica del país en los arreglos institucionales.

Los procesos políticos dan muestra de los códigos culturales de la élite, que un entrevistado define como “centralismo por convicción”, y a la par, desconfianza en el “no elite”. Los actores con mayor peso político han sido contrarios a abrir espacios de poder hacia los niveles subnacionales, como a cualquier otro actor que pudiese quebrar con el *status quo*.

*“El tema de los riesgos (de la descentralización) lo han puesto actores de Santiago, específicamente, el Ministerio de Hacienda y actores que están comprometidos que esto no debe ocurrir, por ejemplo, los partidos políticos. Porque podrían ganar (los actores territoriales), pero no la cúpula que normalmente trata que no exista una fuerza antagónica que venga de las regiones. Es una vieja y antigua manipulación, son cuestiones que se han dicho siempre: ¿por qué va a ser más honrado el funcionario burócrata de Santiago, del Ministerio de Hacienda, que el de región? ¿Quién ha dicho que la moralidad pública está más desarrollada en Santiago que en región?”*

*Experto Político*

La trayectoria institucional ha generado que la Región Metropolitana (RM) se convierta en una fuerza centrípeta política, económica y social. Los desequilibrios del país se expresan en que el 40% de la población vive en el 2% del territorio nacional, que aporta el 43% del producto interno bruto y, además, concentra más del 50% del capital humano avanzado.

**Tabla N°10: Variables Características de la Centralización en la Región Metropolitana**

Territorio	Población (estimada junio, año 2007) <sup>1</sup>	Superficie (KM2) <sup>2</sup>	Titulados de Educación Superior (periodo 1999-2008) <sup>3</sup>	Aporte al PIB Nacional año 2009 (millones de pesos del 2003) <sup>4</sup>
<b>Regiones</b>	9.921.329	740.693,1	293.797	29.603.148
Porcentajes	<b>60</b>	<b>98</b>	<b>44</b>	<b>46,3</b>
<b>Región Metropolitana</b>	6.676.745	15.403,2	371.192	27.731.486
Porcentajes	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>56</b>	<b>43,4</b>
<b>Total</b>	<b>16.598.074</b>	<b>756.096,3</b>	<b>664.989</b>	<b>63.963.490</b>

Elaboración propia, a partir de INE, SIES, Banco Central

1 INE (2007) Estadísticas Vitales

2 INE (2005) Síntesis Geográfica Regional. La superficie no incluye el territorio Antártico.

3 SIES (2009) Compendio Estadístico: Titulados de Educación Superior por Región.

4 Banco Central (2009) Cuentas Nacionales: Producto Interno Bruto (PIB) por Región. Datos incluyen solo aporte regional por ello suma 89,6 del PIB total del país.

A esto se debe agregar que la RM concentra el 49.8% de los académicos de jornada completa con grado de doctor y de académicos en general el 38.3% del total de las universidades del Consejo de Rectores. Y desde las Universidades de la RM se han generado alrededor del 57% de las publicaciones ISI<sup>43</sup> entre el 2005 y el 2008 (CONICYT, 2010).

Con respecto al sector privado, se sabe que las firmas se establecen en aquellos territorios donde pueden obtener el máximo de beneficios por unidad de capital invertido, por lo tanto, donde mayor sean los niveles de producción se crearán mayores oportunidades laborales. Es así que, de acuerdo a INE (2009), la concentración de empresas en la Región Metropolitana alcanza el 42%, continúa la Región del Bío Bío con el 11%, Valparaíso con el 10% y las regiones del norte (Arica, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo) tienen en conjunto el 11%, mientras que las regiones del sur (Araucanía, Los Lagos, Aysén, Magallanes) poseen el 14% del total de empresas del país.

*“Si el banco más grande de Concepción no está capacitado para aprobar un crédito que supere los 100 mil dólares, como pasa ahora. O las dos empresas forestales más grandes de Chile tienen sus gobiernos corporativos en Santiago, y todos los desastres que pasan en materia laboral y medio ambiental suceden en el territorio. Entonces, este es un ejercicio que siempre se reduce a lo público, lo asocio al ADN centralista que también está presente en los privados”*

*Experto Político.*

Aun cuando la geografía y activos de las economías regionales son diversos, la economía chilena dependen de unos cuantos sectores que aportan el mayor porcentaje del PIB y perciben gran parte de la inversión pública y privada; es la minería en el norte, el sector servicios en la RM y las actividades agrícolas, forestales y pesca en el centro y sur del país (OCDE, 2009). La minería representa el 53% del PIB de la Región de Antofagasta y el 36% de la Región de Coquimbo (BC, 2009). Mientras que en la RM el sector de servicios financieros representa un 29% del PIB regional al año 2008 (BC, 2009).

<sup>43</sup> ISI, abreviación del Information Sciences Institute. Es una medida para evaluar los aportes a la investigación y generación de conocimientos de los investigadores pertenecientes a Universidades e Institutos de diferentes partes de mundo.

La concentración demográfica en torno a la RM se explica porque la población se moviliza hacia territorios que muestran mayor desarrollo económico, ya que ahí se encuentran las oportunidades laborales y la posibilidad de ver aumentado sus ingresos y encontrar buenos servicios en educación, salud, financieros, culturales y otros. Esto da cuenta de la necesidad de fortalecer los espacios económicos regionales y locales para retener y capturar población y capital humano avanzado.

En relación a los efectos en la distribución del ingreso, la trayectoria muestra que el grupo social de mayores ingresos (conocido como ABC1) representa alrededor del 7% de la población, el 56% de los hogares de este grupo habitan en la RM y los jefes de hogar poseen, en promedio, 16 años de escolaridad. Los hogares de este grupo tienen un rango de ingresos entre \$1.700.000 y \$3.500.000 o más. Al otro extremo, se encuentran los hogares de menores ingresos (conocidos como D y E). Los que representan alrededor del 55% de la población del país, viviendo, la mayoría de ellos en zonas rurales (86%). Los ingresos para el grupo D varían entre los \$200.00 a \$300.000, y para el grupo E es igual o menor a \$160.000 (Adimark, 2004).

Es posible apreciar que otro de los efectos de la trayectoria del centralismo en Chile es la fuerte inequidad en la distribución del ingreso, lo cual se traduce en indicadores como, por ejemplo, el coeficiente Gini, el cual fue de 0,55 de acuerdo a datos de la Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN, 2009). El más desigual dentro del grupo OCDE (OCDE, 2011).

Algunas de las razones de la concentración del poder político, económico y social es posible descifrarlos en los factores ideológicos que han construido la visión de la elite y que tienen como cuna la educación. Un factor explicativo de la conformación de la elite son las condiciones educacionales, ya que la mayor parte de las redes sociales se realizan durante el periodo escolar. Y debido a la trayectoria institucional chilena, el sistema educacional se encuentra muy segregado socialmente, "actualmente los colegios públicos ya no son camino para la formación de la elite" (PNUD, 2004:180).

*"En Chile somos una sociedad tribalizada. Se sabe que las tribus en Chile se forman no en la educación universitaria, sino en la educación media. Todo circula en microcosmos basado en la riqueza y en apellidos, menos en la meritocracia. Por eso volvemos al tema que la descentralización necesita un receptor social, regional adecuado. Masa crítica de ciudadanos que son libres, y que son capaces de pensar un poquito que sea en intereses colectivos.*

*Experto Académico.*

El siguiente cuadro muestra la procedencia de origen económico de la elite política, lo cual da señales de la poca movilidad social existente, en comparación con un país desarrollado como Alemania.<sup>44</sup>

**Tabla N° 11: Nivel socioeconómico del padre (porcentaje)**

	Bajo	Medio	Alto
Elite chilena	4	31	65
Elite Alemana	35	30	35

Fuente: PNUD, 2004:181. Encuesta Elite PNUD, 2004 y Potsdamer Elitestudie, 1995.

Junto con una alta concentración del poder, también existe falta de un proyecto colectivo que sea impulsado por la elite, ya que no es un grupo homogéneo en términos valóricos y tampoco todos sus miembros comparten la misma mirada sobre los desafíos para el desarrollo del país. De acuerdo a PNUD (2004: 191, 192 y 193), es posible encontrar, a lo menos, cuatro grupos ideológicos (progresistas perplejos, conservadores, liberales globalizados y liberales progresistas), pero al interior de estos hay dos grupos: los miembros que se sienten parte de la colectividad, pero como subalternos y "un grupo duro que se proclama como endogrupo (...) que solo se fía de quien comparte su misma mirada del mundo".

<sup>44</sup> Alemania es un país de tipo federal -una amplia descentralización política y fiscal- que al año 2000 presenta un Coeficiente de Gini cercano al 30 (OCDE, 2009), con educación pública de calidad y de amplia cobertura, lo cual podría ser uno de los factores que podrían explicar la capacidad de movilidad social.

Estos grupos ideológicos y/o núcleo duro son los que mantienen el sistema electoral binominal como puerta de entrada al Congreso, lo cual ha llevado al mercado político a estar 50/50, y como ninguna parte quiere ceder ideológicamente, ha entrabado procesos que están significando un estancamiento en temas relevantes como, por ejemplo, la reforma tributaria, la reforma laboral, la reforma educacional, la reforma del Estado y, dentro de esta, la descentralización política, fiscal, administrativa y el fortalecimiento de los receptores territoriales.

*“Los partidos políticos chilenos no aceptan la idea de los partidos políticos regionalistas, examinando los corpus doctrinarios de los ellos, prácticamente no hacen de la descentralización una cuestión importante”.*

*Experto Académico.*

La elite tiene una alta valoración por la democracia, sin embargo, se contradice con la presencia de un discurso que marca la inferioridad del “no elite”. En la incapacidad de ese “otro”, se encuentra la justificación del rol de conducción ejercido por unos pocos. De esta forma, la función tutora de la elite se legitimaría por su superioridad frente a un demos que carece de capacidades y cultura para el autogobierno. Es este razonamiento es el que construye un autoritarismo elitista, que distingue entre mayores y menores de edad, en una línea férrea de mando en la que los primeros están por encima de los segundos (PNUD, 2004: 188). Por su parte, es el que justifica la concentración del poder en los grupos hegemónicos de ambas coaliciones políticas.

En la práctica, las reglas del juego tienen fuera del acceso al campo de la toma de decisiones a los “no elite”. Entonces, si el “no elite”, según la elite, no tiene capacidad para el autogobierno y, además, ésta última se concentra geográficamente en algunas comunas de la región metropolitana, hay una explicación clara sobre la dificultad para abrir mayores espacios de poder a los actores subnacionales.

Se debe agregar a este círculo vicioso de centralismo que las mujeres no participan activamente en el campo del poder. En el plano político tiene una participación de un 22%, en el económico de un 5% y en el ideológico de un 22% (PNUD, 2010). En resumen, hay una concentración del poder sostenido por reglas formales e informales y dicha concentración es política, económica, social y de género.

En ese sentido, la manera de hacer las cosas, producto la trayectoria institucional del sistema sociopolítico, ha generado una concentración de poder en las cúpulas de los partidos, dado que son ellos quienes designan los candidatos para la representación popular<sup>45</sup>.

*“Las cúpulas nacionales son las que deciden quién es candidato desde el primero hasta el último distrito. El sistema binominal lo que ha hecho es, en los hechos, generar más concentración de poder político en las cúpulas de los partidos. Y no se les ha entregado a las regiones la posibilidad de que la estructura de los partidos políticos tengan suficiente autonomía para elegir a sus propios mandatarios”.*

*Experto Político.*

Se puede observar que la trayectoria institucional ha generado un país con baja integración social, dado por los desequilibrios en el ingreso, la mala calidad de la educación, la segregación territorial (urbano- rural, urbano-urbano), la concentración del poder político, la concentración económica, la baja diversificación productiva, la brecha de productividad, el bajo nivel de inversión en investigación para la innovación (OCDE, 2009) que, finalmente, se expresa en pérdida de oportunidades para los habitantes del país.

---

<sup>45</sup> Un ejemplo de ello fue la elección para candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, para las elecciones del año 2009. Y las designaciones a candidatos al Congreso tanto de la Concertación como de la Alianza por Chile, donde varios de sus candidatos no tenían ninguna vinculación sociocultural con los territorios a los cuales deberían representar.

Actualmente el sistema institucional no asegura igualdad de oportunidades o la igual capacidad para emprender proyectos personales para los habitantes del norte, centro o sur. Y dicha situación podría afectar la gobernabilidad y el desarrollo a largo plazo.

Se suma a esto un sector público que no está siendo capaz de enfrentar los nuevos problemas sociales complejos que han sido producto de los propios avances que ha experimentado el país. En consecuencia, es necesario acordar una política pública que vaya más allá de los procesos electorales, consensuada por los actores públicos y de la sociedad civil, que responda adecuadamente a las actuales problemáticas del país como, por ejemplo, los vinculados a la calidad de la educación, a la cobertura y calidad de la salud, a la generación de empleos dignos, al desarrollo del emprendimiento y de la innovación, al desarrollo de clusters productivos, al crecimiento económico con protección del medio ambiente, entre muchas otras.

Una política pública que aborde las distintas dimensiones de la descentralización, por su naturaleza, afecta a toda la estructura, porque implica redistribución del poder en las distintas partes que componen la sociedad. Por lo tanto, se deben cambiar las estructuras de poder existentes, mejorando las instancias de acceso al mercado político para los “no elite”, y la participación de la comunidad en los procesos de formulación de políticas públicas.

En este contexto, los entrevistados coinciden en algunos aspectos que pudiesen generar un cambio en la trayectoria. Se destaca que la elección de consejeros regionales será pertinente si se genera un cambio en su rol, y la descentralización política va a acompañada de mayores atribuciones, por ejemplo, en lo fiscal.

*“La elección por voto popular de los Consejeros Regionales está bien, siempre y cuando, el rol del Consejo pase a cambiar. Actualmente aprueba proyecto por proyecto. En nuevo rol, en materias de desarrollo, debe llegar a aprobar la Estrategia Regional de Desarrollo y presupuesto anual en consonancia con esa estrategia. Y dejar de tener opinión en que si el camino que se construye es A B o C porque sino eso va hacer un desastre monumental. Identificaría el rol de un nuevo consejo a un parlamento, con funciones propias. Esperemos que también tengamos normas de carácter regional. Un rol estratégico plurianual, presupuesto integrado regional y fiscalización”*

*Experto Político.*

*“En este momento de la historia se debería dar prioridad al tema de los presupuestos regionales, porque ese es un tema que denota mil cosas. En el presupuesto debe quedar demostrado que la política regional es realizable con recursos propios, y además con los de otros que el GORE debe convencer. La cantidad de ejercicio colateral para hacer eso, por ejemplo, formar capital humano. Al principio puede que no sea óptimo, pero se irá aprendiendo”.*

*Experto Técnico.*

## IV. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

*“La descentralización se refiere simultáneamente a un estado y a un proceso. Las virtudes, y los peligros de la descentralización son discutidos simultáneamente para ambos conceptos. Esta es una confusión peligrosa porque la descentralización es patrón-dependiente. Lo que es deseable en un país dado a un cierto punto en el tiempo depende del actual estado de descentralización y la velocidad a la que ha sido alcanzado”.*

*Prud’Homme.*

Este estudio de caso buscó responder una serie de objetivos específicos vinculados al desarrollo del proceso de descentralización chileno y, de manera especial, los grados y secuencias más adecuadas de transferencia de poder y recursos a los niveles subnacionales. En este contexto, la investigación se apoyó en el marco teórico entregado por la economía política y el neoinstitucionalismo para la descripción, y en el análisis cualitativo, realizado a partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

A continuación, se exponen las respuestas a los objetivos específicos propuestos para el estudio de caso.

### **1. EL PRIMER OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN HA SIDO OBSERVAR LA MATRIZ INSTITUCIONAL, DESDE EL MARCO DE LA ECONOMÍA POLÍTICA Y EL NEOINSTITUCIONALISMO, PARA CONOCER Y EXPLICAR LA TRAYECTORIA DEL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN.**

El estudio de las reglas del juego que afectan los procesos de descentralización, en sus diferentes dimensiones y modalidades, ha sido fundamental para entender la permanencia de la centralización y las instituciones que lo sustentan.

La persistencia del centralismo está relacionada con factores culturales<sup>46</sup>, lo cual genera que los actores y organizaciones subnacionales y la sociedad civil posean poco espacio de decisión, principalmente, porque la actual matriz institucional los tiene fuera de las instancias de poder y la capacidad de acción colectiva en torno a sus demandas es limitada. Además, la élite no se siente amenazada por perder el poder y no tiene interés en compartirlo, porque quienes lo demandan tienen muy poca incidencia en el mercado político.

Tanto del análisis cualitativo como de la sistematización y revisión bibliográfica, se ha podido determinar que el sistema político y sus instituciones sustentan el equilibrio actual en el poder. Es el caso del sistema de partidos y el sistema electoral binominal de elección parlamentaria, que han generado la concentración del poder político en las cúpulas partidistas. Éstos han llevado a una cultura de prácticas políticas que genera amplias barreras de entrada al mercado político y, paralelamente, un desprestigio de los partidos. Esto se expresa, por ejemplo, en que sólo el 8% de la población inscrita en los registros electorales<sup>47</sup> milita en un partido y dicha militancia, además, no implica participación activa en las decisiones.

El estudio bibliográfico, así como el análisis del discurso de los expertos entrevistados, han permitido observar algunas de las fallas de Estado que explican el *path dependence* de los procesos de descentralización y por las cuales resulta difícil realizar cambios institucionales que permitan una mayor distribución del poder en los territorios.

Los procesos de descentralización tienen problemas de inconsistencia dinámica<sup>48</sup>; ésta se refiere a la dificultad que enfrenta una autoridad para perseverar en una política que puede tener costos políticos y financieros en el corto plazo y cuyos beneficios se ven en el largo plazo. Una política de descentralización debe tener una adecuada

---

<sup>46</sup> Los expertos entrevistados coincidieron en que la permanencia del centralismo está asociado a nuestros procesos históricos, a las decisiones políticas y económicas que se han ido adoptando en nuestra trayectoria como Estado independiente.

<sup>47</sup> <http://ciperchile.cl/2010/05/31/cuanto-pesan-los-militantes-de-los-partidos-humanista-tienen-mas-afiliados-que-la-udi/>

<sup>48</sup> Conceptualización extraída del Informe: “Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad”, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile, 2007, Pág. 112.

combinación de transferencias de recursos políticos, fiscales, administrativos y de capital humano. Esto representa un aumento en los costos de transacción (económicos y políticos), pero sus beneficios se verán en el largo plazo. Actualmente, el Ejecutivo, que tiene cuatro años para gobernar y sin posibilidad de reelección, debe mostrar la mayor cantidad de obras posibles y posee muy pocos incentivos para impulsar un cambio de este tipo.

Una segunda forma de inconsistencia dinámica se puede entender como la expresión de un problema de información, en general, y de asimetrías de información, en particular. Puede suceder, por ejemplo, que ni la ciudadanía ni la autoridad sean capaces de ver los beneficios de una decisión que tendrá sus efectos sólo en el largo plazo. Otra opción es que la autoridad los pueda ver, pero el público no, y por lo tanto no haya reconocimiento ante este tipo de actuación del gobierno. La descentralización no da votos, no es un tema de la agenda pública nacional, en consecuencia, la presión por mayor transferencia de poder se reduce a un pequeño grupo de actores con muy poca influencia en la política nacional.

Una tercera expresión de inconsistencia dinámica, incluso existiendo conciencia en el gobierno y la ciudadanía respecto de la importancia de tal acción y existiendo un compromiso de llevarla adelante, es que el proceso de descentralización no se produce debido a que los votantes tienen un sesgo por el consumo presente y presionan por resultados inmediatos o porque los fondos públicos se destinan a cubrir necesidades coyunturales. Por ejemplo, la descentralización fiscal y/o administrativa no está “en la agenda” del elector, pues éste percibe otros problemas más urgentes como el empleo, la salud o la vivienda, pero no ve (o no tiene conocimiento) que con una asignación descentralizada de varios bienes y servicios públicos, algunos de esos problemas podrían tener soluciones más eficientes y adecuada a sus realidades locales.

Otro factor que hace persistente la inconsistencia dinámica son los costos de transacción. Es una de las causas por las cuales ha sido muy difícil llevar a cabo reformas integrales, porque la descentralización los genera para los actores del nivel central: partidos políticos, burocracia central, congresistas, actores económicos, entre otros. El Ejecutivo y el Legislativo no parecen estar dispuestos a “pagar” los costos políticos y económicos que significa, especialmente, la descentralización política (regional y/o electoral) y fiscal.

Los costos de la descentralización política regional, específicamente la elección directa de los consejeros regionales, lo asumen los congresistas, ya que entra competencia al mercado político, lo cual juega en contra de sus reelecciones. Como los cambios institucionales a la LOGCAR deben ser aprobados por los parlamentarios y al no ser éste un tema electoralmente relevante, se observa que será difícil que avance la reforma en el corto plazo<sup>49</sup>. De avanzar, existe la posibilidad de que se incluyan restricciones para los consejeros regionales, como, por ejemplo, participar en las elecciones parlamentarias inmediatamente terminado su periodo como consejero.

Respecto a los costos de transacción que implica la descentralización fiscal, los perciben más directamente algunas organizaciones públicas nacionales. i) La SUBDERE debe desprenderse de la tutela financiera de los gobiernos regionales y municipios, para convertirse en el organismo a cargo del monitorear el proceso<sup>50</sup>. ii) La DIPRES debe crear mecanismos nuevos y más adecuados (flexibles en función del principio de subsidiariedad) de control financiero. iii) Los ministerios sectoriales, por una parte, deben transferir competencias y, por otra, alinear sus inversiones sectoriales con la planificación territorial y presupuestaria de cada región.

Los costos (políticos y económicos) para los grupos económicos nacionales existen en la medida en que deban resolver los asuntos de sus firmas en el territorio específico y no sólo con el nivel central. En consecuencia, disminuye su capacidad de captura e influencia en las reglas del juego nacionales, ya que deben generar mayor esfuerzo en comprometer a varias autoridades regionales, sin la seguridad de que puedan influenciar en los procesos que les interesan.

---

<sup>49</sup> Los expertos entrevistados coinciden en que la reforma para la elección directa de los CORE no estará promulgada el año 2012, porque no observan que el Parlamento esté dispuesto a aprobarlo y en el Ejecutivo no existe mucha presión por el tema.

<sup>50</sup> Algunos expertos entrevistados encuentran necesario que la SUBDERE cambie de Ministerio pues, aseguran, que el Ministerio del Interior es el más centralizado del país (por la naturaleza de su función), por tanto, es un contrasentido que la Agencia para el monitoreo del proceso esté ubicada ahí.

Una segunda falla de Estado que afecta los procesos de políticas públicas son los problemas de coordinación. Una de sus expresiones más evidentes en las políticas de descentralización es el desacople entre la reforma regional y local (Serrano y Fernández, 2003). Ambas reformas tienen sus propios tiempos políticos, lo cual ha sido una dificultad, ya que no hay una mirada integral respecto a cómo debe ser la provisión de bienes y servicios públicos en los territorios, generando duplicidades de funciones, fallas de información y aumento de costos de transacción.

Las competencias, recursos y responsabilidades, al estar repartidos en diferentes entidades y niveles de Estado, necesitan mayores grados de articulación (Lerda, Acquatella y Gómez, 2003). La coordinación obliga a generar mecanismos de *enforcement* eficientes, aun cuando eleve los costos de información en el corto plazo<sup>51</sup>. En este contexto, la capacidad del sistema para coordinarse influye en la gobernanza de los niveles subnacionales. Los actores regionales y locales, al tener claramente asignados sus responsabilidades y los recursos adecuados, pueden articular sus acciones con el sector privado (empresas, sociedad civil, universidades) para cumplir, por ejemplo, con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) o el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Dado que la especial geografía y la historia sociopolítica y económica chilena han marcado los arreglos institucionales, con el propósito de generar nuevos equilibrios de poder, se requiere de modificaciones en las prácticas sociales (instituciones informales) y cambios en una serie de normas formales que regulan el sistema político nacional, que permitan la incorporación y fortalezcan a los actores subnacionales.

Sin embargo, esto no se ha producido por una serie de obstáculos estructurales, como, por ejemplo: i) artificialidad de la regionalización; ii) ausencia de identidades regionales; iii) falta de legitimidad de los gobiernos regionales; iv) relativa precariedad de los recursos financieros; v) desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; vi) falta de actividad sustantiva de investigación en y para las regiones; y vii) bajo nivel de conocimiento sobre los procesos de cambio en el territorio por parte de la tecnocracia regional (Boisier, 2007).

Esta situación se refleja en que los municipios manejan alrededor del 10% de la inversión pública efectiva, mientras que los Gobiernos Regionales deciden el 15% de ésta. Y sobre ellos se encuentran varios órganos públicos dictaminándoles reglas. En consecuencia, los obstáculos del proceso de descentralización se expresan concretamente en que existen 345 municipalidades y 15 gobiernos regionales que tienen una serie de procedimientos, personal y cuerpos políticos para decidir sobre menos del 25% del gasto en inversión pública en conjunto.

Entonces, se puede concluir que los arreglos institucionales que regulan la descentralización –en sus diferentes dimensiones y modalidades- han sido hechos a la medida de los intereses de los actores y organizaciones nacionales. La descentralización política no ha ido acompañada de la descentralización fiscal, como tampoco, de una clara definición de competencias para cada nivel de administración y, además, sin una adecuada cantidad de capital humano avanzado. Esto hace difícil, para las organizaciones subnacionales, agregar valor público, ya que no pueden asumir las funciones establecidos para ellos en las normativas.

## **2. EL SEGUNDO OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN HA SIDO IDENTIFICAR A LOS ACTORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.**

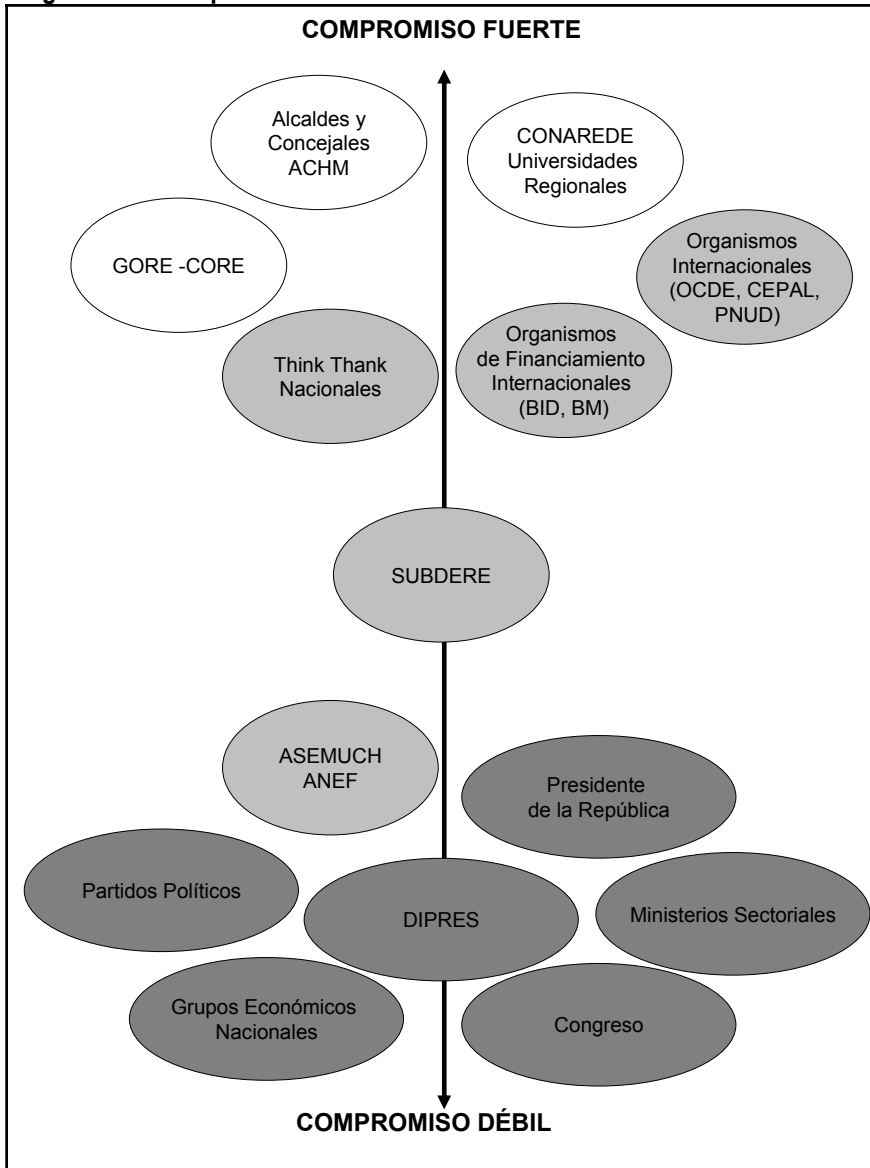
Desde el análisis del discurso de los expertos y de la sistematización y análisis bibliográfico, se ha diseñado el siguiente diagrama que muestra los principales actores del proceso de descentralización, agrupados de acuerdo al tipo de compromiso y a si corresponden a actores de veto. Los colores indican la capacidad de influencia en los procesos políticos nacionales: desde el más oscuro al más claro, corresponde de mayor a menor influencia.

---

<sup>51</sup> No es menester de la investigación estudiar los costos de transacción económicos asociados al proceso de descentralización, no obstante, puede ser una línea de investigación (con metodología incluida) que permita conocer los costos asociados al proceso y su peso en el PIB. A su vez, determinar en forma más específica los beneficios que se podrían generar (¿gobernabilidad? ¿desarrollo económico a largo plazo?).



**Diagrama N° 2: Mapa de Stakeholders**



Fuente: Elaboración propia.

Es posible observar que los procesos políticos han sido dirigidos por actores que tienen la mayor capacidad de veto y un compromiso débil respecto al traspaso y fortalecimiento de los actores subnacionales: a) la burocracia del Ministerio de Hacienda; b) en general, los Ministerios Sectoriales; c) legisladores y políticos de todos los sectores que sienten amenazada su continuidad por potenciales competidores emergentes de regiones y por la eventual pérdida de su capacidad clientelar; y d) gremios del sector público de carácter nacional, que ven en la descentralización una eventual pérdida de su poder.

La SUBDERE es funcional al modelo centralizador y sus prácticas responden a la actual matriz institucional. Por un lado, empuja el proceso para delegar mayores atribuciones y, por otro, utiliza los mecanismos financieros y administrativos para el control de los organismos subnacionales y, de esta forma, influye en la agenda subnacional.

Los actores con mayor compromiso con los procesos de descentralización son comparativamente mucho más débiles y su capacidad para influir en la agenda es restringida: consorcios académicos, la Asociación de Municipios, algunos *think-tank*, funcionarios de gobiernos regionales y locales.

El mapa de *stakeholders* expresa lo planteado en el marco conceptual. En primer lugar, las instituciones son funcionales a los actores de veto y tienen retornos crecientes para ellos (sistema electoral y de partidos, sistema económico); en segundo lugar, son construidas sobre modelos subjetivos e ideológicos que explican una determinada manera de ver el mundo. Por tal razón, fortalecer la capacidad de los actores subnacionales o de los “no elite” es el requisito fundamental para abrir mayores espacios de poder, puesto que se requieren liderazgos que permitan generar acción colectiva en torno a las demandas locales y/o regionales.

### 3. EL TERCER OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN HA SIDO ANALIZAR Y SISTEMATIZAR LOS FACTORES Y/O VARIABLES QUE CARACTERIZAN LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS RIESGOS ASOCIADOS A ELLOS.

La investigación ha concluido en tres aspectos que expresan los problemas y riesgos del proceso de descentralización:

**a) Falta de capital humano:** Un riesgo importante para el proceso de descentralización en lo fiscal, político y administrativo es la falta del capital humano. Por consiguiente, se debe fortalecer en cantidad y calidad en las regiones y localidades; de esto depende el éxito de cualquier política pública y, en especial, la de descentralización.

Para transferir competencias y entregar mayores recursos, se deben incluir los incentivos adecuados para el mejoramiento y atracción de personas calificadas. Por ello es urgente la entrada de los directivos de los gobiernos regionales y municipios al sistema de alta dirección pública, como también la generación de mecanismos que hagan atractivo migrar a regiones, no sólo para trabajar en el sector público, sino para emprender actividades productivas en el sector privado.

**b) Duplicidad en las competencias y funciones:** El proceso de desconcentración administrativa ha tenido como particularidad la existencia de fallas de coordinación, que se expresan en las duplicidades de funciones y el desorden competencial entre los tres niveles de administración. No se aplica el principio de subsidiariedad vertical, ni el teorema de Oates. Los organismos centrales están prácticamente involucrados en todos los niveles y ámbitos, ya que diseñan normativas y, asimismo, proveen bienes y servicios públicos de carácter local y regional.

Para avanzar, sin riesgos, en el proceso de descentralización administrativo/funcional/territorial, se requiere separar claramente las competencias del nivel vertical y horizontal y asignar claramente las responsabilidades. Dada la heterogeneidad organizacional de los municipios, se hace necesario flexibilizar sus funciones y, para el caso regional, se debe avanzar en la transferencia de competencias y restringir la función traspasada a los sectores.

A nivel del aparato desconcentrado, se observa que no se ha aprovechado todo el potencial; por ejemplo, la capacidad de decisión de los SEREMI o directores regionales de servicios está supeditada a decisiones de jefaturas de mandos medios del nivel central<sup>52</sup>. Cabe recordar que la Región Metropolitana concentra más del 40% del personal civil y sólo en las regiones del Bío Bío y Valparaíso trabaja el 10%; en el resto de los territorios, se manejan con menos del 5% del personal.

Por tal razón, con el objetivo de dar coherencia e integralidad a la acción del Estado en los territorios, se debe aplicar el principio de subsidiariedad vertical: el nivel central debe remitirse a la generación de normativas y políticas

---

<sup>52</sup> Un claro ejemplo fue la reacción del Estado frente al desastre que significó el último terremoto del 27 de febrero del 2010, que puso en evidencia la precariedad de recursos con los que contaban las direcciones regionales de servicios para actuar en forma oportuna frente a tal calamidad. De acuerdo al Intendente de la Región del Bío Bío de esa época, la Oficina Nacional de Emergencia Regional (ONEMI) contaba con dos profesionales, el director y su chofer... eso en la segunda ciudad capital más importante de Chile. Otro ejemplo: la Región de Valparaíso tiene una economía relativamente diversificada (industria, servicios turísticos, servicios universitarios, agroindustria, puertos, etcétera), donde se supone una presencia importante del aparato sectorial, la secretaría regional ministerial de economía cuenta con no más de 3 funcionarios: el SEREMI, un profesional de apoyo y el chofer, lo mismo pasa con la SEREMI de agricultura y varias otras.

públicas de carácter nacional; y las funciones con expresión regional y local deben ser ejecutadas por el gobierno regional y municipios, respectivamente.

**c) Centralización de los instrumentos y recursos financieros:** A la falta de capital humano y las duplicidades de funciones, se agrega la baja autonomía de los niveles subnacionales para decidir sobre las herramientas de inversión que utilizan y los recursos financieros que obtienen por medio de transferencias y/o ingresos propios.

Esta situación se expresa en que los municipios no pueden decidir sobre la tasa o la base de los impuestos que manejan. Éstas son decididas por normas nacionales y, en varios de los casos, no guardan relación con los servicios que reciben los ciudadanos (Horst, 2009). Para los gobiernos regionales, la situación es similar, pues los ingresos que percibe son las transferencias desde el nivel central que se expresan en instrumentos como el FNDR, IRAL y FRIL, que también son diseñados por organizaciones y actores nacionales; en su mayoría, son recursos para la concursabilidad de los municipios, por lo tanto, la inversión en proyectos estratégicos regionales es restringida.

El problema para los niveles subnacionales son las exigencias del nivel central, pero frente a las cuales tienen muy poca capacidad de maniobra. A esto se suma el clientelismo en la definición de los recursos en el territorio que, entre otras causas, se debe a la falta de planificación y articulación de los distintos instrumentos que permitirían ser un marco de acción para los políticos.

A continuación se presentan las conclusiones para el nivel local de acuerdo a las dimensiones más relevantes:

**a) Descentralización administrativa, funcional y territorial a nivel local:** el nivel local pone en evidencia los riesgos de una descentralización irresponsable, es decir, con ineficientes mecanismos de exigibilidad, bajos recursos financieros y falta de capital humano avanzado. A los municipios se les han delegado funciones sin los recursos adecuados para cumplirlas y con amarres legales que no se hacen cargo de la heterogeneidad de los territorios, lo cual ha provocado malas prácticas e ineficiente gestión local.

La normativa municipal entrega funciones privativas a las municipalidades, sin embargo, éstas no son tales pues se encuentran supeditadas a la tutela institucional de órganos centrales y/o regionales. Las funciones compartidas están condicionadas a contar con la atribución e instrumentos de ejecución para ejercerlas y condicionadas materialmente, ya que deben tener conocimiento, capital humano y recursos financieros (Irrázaval y Pérez, 2010). Además, existen elementos internos que afectan la gestión municipal como, por ejemplo, el liderazgo del alcalde y las prácticas organizacionales. Para una gran mayoría de municipios, las funciones sobrepasan su capacidad instalada, por ello se requiere flexibilidad en la norma y, sobre todo, incentivos para atraer capital humano calificado.

La enmienda constitucional al artículo 118 permitirá la asociación formal de municipalidades, las cuales tendrán personalidad jurídica de derecho privado. Es un hito importante que ayuda al fortalecimiento del asociativismo municipal.

**b) Descentralización fiscal a nivel local:** Como ya se ha mencionado, los municipios no tienen participación en la toma de decisiones que determina la tasa y la base de los impuestos de los cuales se benefician (impuesto territorial, participación de las patentes mineras y acuícola), ni de los derechos y permisos que cobran (circulación, recolección de basura y otros), como tampoco en las exenciones que se fijan para ellos. A esto se suma la dependencia que presentan frente a las herramientas de transferencias, como, por ejemplo, el Fondo Común Municipal, que en promedio representa el 56% en el ingreso total (SINIM, 2009); y las transferencias de salud y educación, que representan en promedio el 13% del total de ingresos municipales (SINIM, 2009).

En consecuencia, se requieren nuevos arreglos institucionales que permitan autonomía financiera a los municipios, por dos razones que apuntan a la gestión municipal. La primera, el FCM es un incentivo negativo para mejorar la eficiencia de los municipios, sobre todo en la búsqueda de nuevos recursos. Los municipios que recaudan menos reciben más, hagan bien o mal su trabajo, y los costos políticos no son asumidos por los alcaldes. Segundo, el proceso de recaudación y distribución del FCM tiene elevados costos de transacción: el año 2007, sólo el 60% se redistribuyó y el 40% volvió a las mismas comunas (Horst, 2009).

De acuerdo a la teoría de la descentralización fiscal, una eficiente provisión de bienes públicos locales existe si se presentan: i) débiles externalidades interjurisdiccionales; ii) menos espacio para aprovechar economías de escala; iii) fuerte competencia interjurisdiccional; y iv) preferencias locales heterogéneas (Lerda, 2008). Frente a esto, la realidad local en el país es discordante. En primer lugar, las externalidades, en la práctica, suelen no respetar la división político-administrativa. En segundo lugar, la propia historia institucional ha provocado homogeneidad territorial, es decir, las personas con mayores recursos no viven donde lo hacen las personas con menos recursos, en consecuencia, hay una fuerte segregación social, lo cual genera que las preferencias sean homogéneas y se focalicen territorialmente. En tercer lugar, la competencia entre las comunas es muy limitada, porque las normas no permiten que los municipios se involucren en la determinación de sus ingresos y, además, las transferencias intergubernamentales son recibidas por los municipios igualmente, con buena o mala gestión; en consecuencia, no existen los incentivos políticos y de gestión adecuados que permitan hacer competir a los municipios por más recursos. Por estas razones, se observa que los municipios no realizan una adecuada asignación de bienes públicos a nivel local.

En consideración a estos factores es que se plantea que el asociativismo municipal debiese ser un camino adecuado para enfrentar los problemas locales, por consiguiente, se deben generar los incentivos para fortalecerlo.

*"El municipio es primer punto de contacto del ciudadano con el estado. Exige una transformación muy profunda, un fortalecimiento muy profundo, en definitiva que los municipios tengan condiciones reales para incursionar en el mundo del desarrollo económico, y eso debe estar profundamente vinculado a un proceso de asociativismo municipal. En materias de educación, salud, deportes, planificación de infraestructura básica, la forma correcta de entregarla es en base a partir de la asociatividad municipal. A partir de territorios que tengan ciertos rasgos comunes, que le den un carácter o un fondo histórico cultural y económico, que le den sentido de pertenencia a esta nueva unidad. Que imagino deberían ser las provincias del futuro, las actuales no son nada. Fortalecimiento del nivel local, es la única posibilidad de recuperar un desarrollo democrático profundo, y de encantar a los ciudadanos con la política y la función pública. **El único lugar donde se puede lograr un reencuentro de los ciudadanos con las políticas públicas es en el municipio**".*

*Experto Político*

A nivel regional las conclusiones son las siguientes:

**a) Descentralización política regional:** Profundizar en la elección directa de las autoridades regionales ha sido el aspecto más relevante de la agenda de descentralización en la última década. Se avanzó en la enmienda constitucional para permitir la elección directa de los consejeros regionales y, entre sus miembros, el presidente del gobierno regional. Dicho cambio, se debe producir aún en la Ley Orgánica Constitucional<sup>53</sup>

Integrando la revisión bibliográfica como el análisis de discurso, se puede concluir que dadas las actuales condiciones en el manejo del poder, existen más riesgos que beneficios al ampliar la descentralización política regional. En la gradualidad del proceso de descentralización, la dimensión política, es decir, la elección directa del presidente regional, debiese ser uno de los últimos pasos a realizar.

Las razones son las siguientes: en primer lugar, se requieren cambios al sistema político, específicamente, al sistema electoral binominal y al sistema de partidos políticos, que permitan generar renovación de la elite. En segundo lugar, como se ha planteado en reiteradas oportunidades, una condición necesaria para la descentralización política es contar con el receptor adecuado, que actualmente es débil. Por lo tanto, se debe construir masa crítica. En tercer lugar, como consecuencia de la concentración del poder, la participación de las mesas regionales de los partidos políticos en las decisiones relevantes es feble. Los estudios indican que cuando surgen partidos o liderazgos regionales suelen ser neutralizados por los partidos nacionales y las figuras locales, que van sin partido en las

<sup>53</sup> En el último discurso del 21 de mayo el Presidente de la República lo anunció como una de las medidas descentralizadoras. Sin embargo, no entregó fecha específica de ingreso del proyecto de ley al Congreso Nacional.

elecciones parlamentarias, terminan asociándose con algún bloque del oligopolio político (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2010).

Por ende, se considera que, en el corto plazo, **la dimensión política de la descentralización no es un catalizador de mayores procesos de descentralización en las otras dimensiones**. Dadas las condiciones normativas, organizacionales y hasta conductuales de los actores políticos, es posible que se replique lo municipal a nivel regional: autoridades electas sin poder real sobre el aparato público regional y sin los recursos propios para dirigir su estrategia de desarrollo.

Al no existir suficiente capital social y humano, la captura de los grupos con mayor acceso al poder y el consecuente clientelismo regional, constituyen el más probable escenario. Esto puede afectar negativamente todo el proceso de descentralización en lo fiscal y administrativo y, lo que es más riesgoso, deslegitimar el sistema democrático frente a la ciudadanía.

Ahora bien, esto no significa que la descentralización política regional no sea una ruta a seguir. La conclusión del estudio de caso es que la elección directa del presidente del GORE, como líder de la comunidad regional y jefe de la administración pública regional -GORE más servicios públicos desconcentrados que hayan delegado competencias- debe ser el último peldaño. En cuanto a los niveles de descentralización, este paso debe ser el más avanzado.

El escenario intermedio, y más próximo, será cuando el Congreso apruebe la norma que admita la elección directa de los consejeros regionales y, entre sus miembros, se elija un presidente regional, que será por acuerdo político. Esto implica el riesgo del efecto no anticipado que plantea Navia (2009), en que los consejeros regionales buscarán convertirse en la voz de la representación regional y, a la vez, los partidos seleccionarán al candidato más votado para que ejerza la representación y cabeza del cuerpo que "compita" por la legitimidad democrática con el Intendente. Sin embargo, éste es un aprendizaje que se debe generar.

Para fortalecer los espacios democráticos, Valdivieso (2009) propone realizar tres medidas estratégicas que permitan abrir mayores espacios de poder a los actores regionales y locales: i) desacoplar las elecciones nacionales de las municipales. Consiste en invertir el orden de las elecciones, pasando a ser la elección municipal posterior a las parlamentarias y presidenciales. El efecto esperado es que dicho cambio favorezca la discusión de los temas territoriales, haciendo que los actores nacionales recién electos asuman compromisos regionales y locales. ii) Exigir a los partidos políticos procesos de participación a sus militantes en el territorio, que sean vinculantes en la definición de candidatos a alcaldes, concejales y consejeros regionales. El efecto esperado es equilibrar el poder de las élites nacionales con respecto a sus estructuras regionales. iii) Destruir la duplicidad de competencias entre distintos niveles de administración, es decir, una reasignación de responsabilidades, con el objetivo de que la ciudadanía tenga claridad respecto a qué compete a cada autoridad.

La propuesta de González (2009) es la reforma mínima en descentralización política, es decir, tiene menores costos para implementar y, en un mediano plazo, podría promover cambios en el resto de las reglas del juego. La reforma mínima es un cambio institucional al sistema de partidos, para que los ciudadanos y/o militantes sean quienes designen los candidatos a través de primarias abiertas y/o cerradas, además de la creación e inscripción de registros electorales regionales.

Como se observa, las conclusiones de la bibliografía y el análisis del discurso de los expertos, coinciden en la idea de apoyar la generación de una mayor representación de los actores territoriales en los cargos de elección popular. Por tanto, los plebiscitos vinculantes para la elección de candidatos a elección popular son un paso importante para disminuir los riesgos de la descentralización política. Sin cambios de este tipo, nada asegura que la elección directa de consejeros regionales o intendentes pueda ser positiva y provoque cambios en las prácticas actuales.

**b) Descentralización administrativa y funcional a nivel regional:** De los análisis realizados, se desprende que la creación del gobierno regional fue lo más complejo de la negociación política de principio de los noventa, pues instaló un modelo institucional a nivel regional del cual no todos los actores tenían completo convencimiento. De modo que esto marca su desarrollo futuro. Se les asigna como rol liderar el desarrollo económico, social, cultural de sus regiones, pero sin las atribuciones adecuadas y con poca maniobra en la decisión de sus recursos. El resultado obtenido, a 16 años de funcionamiento, es que se han convertido en un instrumento de la SUBDERE para “bajar su agenda”, más que una organización capaz de liderar procesos en sus territorios.

Es así que los centros de estudios ligados a la derecha política tienen una posición discordante respecto a su rol y aporte entregados al país: “Los gobiernos regionales son una verdad incómoda, porque no han permitido acercar las decisiones del Estado a la ciudadanía (...) Más allá de las atribuciones generales, en la práctica administra programas de inversión del gobierno central, que entrega recursos de inversión a los municipios. Es un eslabón adicional entre el nivel central y local” (Horst, 2007).

Sin embargo, durante la investigación se ha observado que el GORE es el único organismo regional de carácter territorial (no tiene las características tradicionales de un servicio público) que tiene como función coordinar y articular el aparato desconcentrado, los municipios y el sector privado en torno a un proyecto común de desarrollo. El problema es la dinámica que ha tomado la organización, que ha sido repartir recursos de inversión sin coherencia con la estrategia de desarrollo (MIDEPLAN, 2004), lo cual ha generado una red clientelar de los recursos, es decir, la atomización de los presupuestos de inversión, perdiéndose así la posibilidad de grandes proyectos estratégicos y provocando la desconfianza de los actores de veto.

En este sentido, para los entrevistados resulta necesario que los gobiernos regionales se conviertan en un actor relevante en el contexto nacional. Hay más de 16 años de aprendizaje, en varios de ellos existe capital humano suficiente para llevar a cabo tareas complejas que, en el corto plazo, se deben fortalecer, agregando liderazgos directivos y políticos. En este sentido, el proceso de la creación de la tercera división y de traspaso de competencias es fundamental. Pero más importante es la voluntad política del Presidente de la República para relevar el rol del Intendente y ponerlo a igual posición que el de los Ministros de Estado.

Respecto a las competencias necesarias para que los gobiernos regionales se conviertan en agentes dinamizadores del desarrollo económico, social y cultural, es que el estudio de caso concluye que el GORE asuma sólo dos competencias, en el mediano plazo, pues son las que apuntan al desarrollo territorial y al fortalecimiento del capital humano<sup>54</sup>:

i) Desarrollo económico, fomento productivo<sup>55</sup> e innovación: Es una de las recomendaciones que entrega la OCDE (2009): Chile debe tener un cambio de paradigma en los procesos de formulación de políticas públicas relacionadas con el fomento productivo y la innovación. Plantea que se deben fortalecer los espacios regionales para

---

<sup>54</sup> Respecto a la competencia de ordenamiento territorial, que la SUBDERE promueve como una de las que se debe transferir a los GORE, se presenta algunas observaciones: i) La zonificación del territorio tiene características de un bien público, por lo tanto, debe obedecer a una política Estado de nivel nacional, y desde ahí establecer los marcos y competencias regulatorias para los diferentes órganos que intervienen en el proceso. ii) La competencia está distribuida en una serie de normativas donde tienen injerencia el Municipio, el GORE -son los Consejeros Regionales quienes aprueban los Planes Intercomunales- Ministerios sectoriales como Vivienda, Medio Ambiente y otros. iii) Por lo tanto, el traspaso de competencia de OT a los Gobiernos Regionales, para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), se debe evaluar en una reforma integral, para todos los instrumentos de planificación territorial existentes en el ordenamiento jurídico del Estado. Es importante no duplicar esfuerzos, incurrir en contradicciones, superponer autoridades políticas o generar alguna falla de Estado.

<sup>55</sup> En el área de fomento productivo la mayor cantidad de recursos se asignan a través de “programas”, en términos de finanzas públicas, significa una “transferencia o subsidio” a privados para el desarrollo de su empresa y se reconoce en contabilidad gubernamental con el “subtítulo 24: ítem 01: transferencias a privados”, eso es inyectarle liquidez a la empresa y, en algunos casos, “subtítulo 33: ítem 01: transferencias de capital a privados”, es generar inversión para desarrollar un capital que permanezca en el tiempo. Por ejemplo, el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) se identifica como transferencias de capital, e incluso las becas de CONICYT para la formación de capital humano, son reconocidas como creación de capital y no como un subsidio corriente.

la determinación de las áreas de crecimiento económico que les son más pertinentes, por lo tanto, necesita de atribuciones, capital humano y financiamiento.

ii) La planificación de la infraestructura<sup>56</sup> de impacto regional: Actualmente es ejercida por ministerios sectoriales como Obras Públicas, Vivienda y Transporte. Sin embargo, es indispensable que los ministerios se focalicen en las políticas y normativas de carácter nacional y dejen a las regiones la planificación y ejecución de la infraestructura para el desarrollo económico y la competitividad regional<sup>57</sup>.

**Tabla N°12: Propuesta de Competencias para los Gobiernos Regionales**

Propuesta de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales para los próximos 10 años en calidad de <i>Principal</i>		
Competencia	Ministerio A cargo de la competencia	Observación
Planificación de la Infraestructura para el desarrollo económico regional.	Ministerio de Obras Públicas: - Dirección de Vialidad - Dirección Obras Hidráulicas - Dirección de Arquitectura Ministerio de Vivienda: Lo referido a mejoramiento urbano, y que tiene características de bienes públicos regionales.  Ministerio de Agricultura: - Comisión Nacional de Riego. En lo estrictamente regional, es decir, la planificación en conjunta con el GORE de las grandes obras de carácter regional.	La función de planificación de la infraestructura básica debe ser compartida con los municipios cuya jurisdicción es una ciudad. Por lo tanto, se deben establecer mecanismos vinculantes de coordinación, donde el GORE sólo actúe en aquellas comunas en las que el municipio no pueda hacerse cargo de la gestión, o se determine una coparticipación y las áreas donde cada uno deberá actuar. Se debe trabajar en base a los Convenios de Programación que permite una adecuada coordinación en el financiamiento de obras.
Fomentos de las actividades productivas y la Innovación	Ministerio de Economía: - CORFO - SERCOTEC - SERNATUR Ministerio de Agricultura: - INDAP - SAG (sólo programas de inversión) - CONAF	Fomento Productivo es una de las áreas claves para el desarrollo económico, por tanto, no se justifica que las funciones y los recursos continúen centralizados.

Para ambas competencias, se deben tener en consideración los problemas de “equidad horizontal”, ya que no todas las regiones tienen el suficiente desarrollo demográfico, diversificación económica y, por tanto, capital humano que permita ejercerlas adecuadamente. En ese sentido, el traspaso debe ser gradual a medida que los GORE certifican idoneidad. Un gran riesgo es transferir a todas las regiones a la vez.

El mecanismo más adecuado para transferir competencias son los contratos o convenios (Irrarrázaval y Pérez, 2009). “Un contrato es un acuerdo que reorganiza los derechos y deberes de los distintos niveles de gobierno, como una alternativa a las leyes constitucionales (...) Estable un conjunto de normas y reglas del juego en el cual las

<sup>56</sup> El área de infraestructura en contabilidad pública se reconoce a través del “subtítulo 31: inversión real que contempla 3 ítem: estudios, proyectos y programas”, eso es generación de capital fijo.

<sup>57</sup> Por ejemplo, que la Dirección Nacional de Obras Hidráulicas del MOP, sea quien determina los colectores de aguas lluvia en cada ciudad de Chile, es una de las distorsiones que se deben evitar.

partes se comprometen a implementar un mecanismo de mutuo acuerdo (...) Sin embargo, para implementar los contratos las partes deben contar con cierto nivel de autonomía” (OCDE, 2009: 207)

Actualmente el Ejecutivo tiene en revisión el proyecto de ley para el traspaso de competencias, no obstante, cualquiera sea el mecanismo legal, lo importante es que en los contratos deberán quedar especificadas funciones, atribuciones, recursos para cumplirlas y controles o mecanismos de exigibilidad. Un aspecto muy importante es que las competencias transferidas las continúa desarrollando el nivel central sólo en aquellas regiones donde no se ha realizado el traspaso.

**c) Descentralización fiscal a nivel regional:** De acuerdo a Letelier (2009), los estudios empíricos apuntan a que los países abordan mayores grados de descentralización fiscal cuando aumentan sus ingresos per cápita, razón por la cual los Estados de la OCDE son mayormente descentralizados. Por su parte, Prud’Homme (1994) plantea que el porcentaje óptimo de descentralización fiscal es alto en el caso del gasto, pero en cuanto a impuestos, el porcentaje óptimo es bajo. En este sentido, Chile tiene capacidad para profundizar en la descentralización fiscal, pues está bajo el umbral para un país de su tamaño.

El Estado chileno tiene reglas del juego fiscal estables y robustas y que garantizan su cumplimiento. Por lo tanto, no resulta riesgoso comenzar a abordar algunos elementos como, por ejemplo, mayor autonomía en la decisión de sus impuestos para los municipios y en la decisión del gasto para los gobiernos regionales. Los riesgos en el tema fiscal no son elevados, por la propia historia institucional en la materia. Las reglas macroeconómicas son sólidas y los controles sobre el gasto son efectivos. Según estudio de Waissbluth (2006), Chile está en sexto lugar, entre los países de la OCDE, en eficiencia del gasto público.

Respecto a la descentralización fiscal (DF) a nivel regional, el estudio concluye que no es factible generar una “Ley de Rentas Regionales”, debido a la alta concentración económica en la Región Metropolitana (43% del PIB). Esto podría producir mayores desequilibrios territoriales. Generar un sistema de impuestos regionales supone un radical cambio en la distribución espacial de la actividad económica en el país (Letelier, 2009). En este sentido, no es una medida pertinente dada nuestra institucionalidad económica, ya que se requiere una reingeniería del modelo de desarrollo económico, hoy basado en la explotación de materias primas.

A nivel regional existe un amplio espacio para avanzar en descentralización del gasto. Transferir mayor autonomía, es decir, capacidad y atribuciones para determinar su estrategia, implica eliminar las transferencias condicionadas y dar mayor margen al FNDR de libre disposición; como también, atribuciones para decidir sobre los recursos sectoriales que ejecutan inversión en bienes y servicios públicos regionales.

**El presupuesto regional es la herramienta a utilizar para aumentar el coeficiente de discrecionalidad del gasto en los gobiernos regionales.** Las implicancias de política pública de esta medida apuntan a que la descentralización presupuestaria se convierte en un catalizador de los otros procesos de descentralización: en lo administrativo, capital humano, planificación territorial e incluso político. Los expertos entrevistados coinciden en que a la dimensión fiscal se le debe dar espacio y prioridad en la agenda política, porque obliga a desarrollar nuevos procesos en las organizaciones.

Del análisis realizado para el estudio de caso, se concluye que la autonomía de gasto, a través de los presupuestos regionales, trae consigo una serie de beneficios al sistema institucional en su conjunto. En primer lugar, pone en discusión la cuestión de las competencias de cada organización, es decir, quién hace qué. Obliga a transparentar las responsabilidades<sup>58</sup> en la entrega de los bienes y servicios públicos que, posteriormente, quedarán reflejadas en el presupuesto.

---

<sup>58</sup> Los expertos entrevistados coinciden en que el actual sistema diluye las responsabilidades técnicas y políticas debido al traslape de funciones.



En segundo lugar, permite a las regiones diseñar e implementar sus propias políticas, que coloquen los énfasis en los lineamientos de la estrategia regional de desarrollo (ERD). Por consiguiente, da la posibilidad de realizar convenios de programación con un sector nacional en función de dichas prioridades. Esto implica ejercer efectivamente la función de “Gobierno en la Región”, pues el Intendente y Consejo Regional toman las decisiones relevantes para el desarrollo y crecimiento de ésta.

En tercer lugar, como la descentralización fiscal presiona al sistema por mayor coordinación y coherencia de las políticas (Lerda, 2008), la DIPRES debe adaptar sus instrumentos de control financiero, es decir, no sólo controlar gasto y evaluar a los intendentes y equipos técnicos del GORE, a través del cumplimiento anual del gasto, sino generar nuevos y más eficientes mecanismos de *enforcement* como, por ejemplo, permitir un eventual ahorro debido a una eficiente gestión de la inversión o generar las condiciones para diseñar presupuestos plurianuales.

En cuarto lugar, y lo más positivo, es que favorece la articulación con el sector privado, pues con mayores atribuciones y un plan de inversión territorial, será posible promover que la inversión privada se realice en ámbitos estratégicos para el crecimiento económico regional, lo cual obliga a contar con liderazgos políticos y técnicos, pues éstos deben ser capaces de elaborar un abanico de proyectos regionales y, a la vez, seducir, negociar y convencer al privado para que trabajen en conjunto. En consecuencia, exige calidad y cantidad de capital humano, profesionales con capacidades técnicas adecuadas y jefaturas que sepan liderar el proceso

La autonomía de gasto para los gobiernos regionales no requiere de descentralización política, es decir, que el Intendente y el CORE sean electos. En el corto plazo, es posible realizarlo con las actuales condiciones. Es necesario que los Ministros posibiliten la negociación con la región (no como se efectúa actualmente con el ARI<sup>59</sup>) y que el Presidente de la República entregue mayor “peso político” a sus intendentes.

Resumiendo, se concluye que la descentralización presupuestaria implica atenuar el carácter Principal – Agente del modelo fiscal y obliga a fortalecer e incluir mayor capital humano en las organizaciones; a la vez, presiona para una clara asignación de funciones entre niveles del Estado, por lo tanto, incorpora paralelamente la descentralización administrativa. Al estar claramente separados los programas de inversión de gasto regional con los del gasto nacional de cada sector, quedan determinadas claramente las responsabilidades de cada uno.

#### **4. UN CUARTO OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN HA SIDO CONOCER LAS SECUENCIAS Y NIVELES SATISFACTORIOS DE DESCENTRALIZACIÓN, ES DECIR, HASTA DÓNDE AVANZAR EN ESTOS PROCESOS.**

En primer lugar, se debe aclarar a qué se hace referencia con los niveles satisfactorios de descentralización: el marco teórico estudiado señala que los ciudadanos deben tener mayor información (por ejemplo, a través de la educación cívica) sobre el uso de sus recursos (impuestos), pues así realizarán un mayor control sobre las autoridades y encausarán sus decisiones hacia el bien colectivo. La descentralización política, fiscal y/o administrativa es eficiente en la medida en que los ciudadanos tienen mayor poder sobre las decisiones que les afectan; en consecuencia, la transferencia de poder hacia los niveles subnacionales y sociedad civil es satisfactoria cuando logran mayores y mejores niveles de desarrollo humano, gobernanza territorial y gobernabilidad democrática. Por ende, es un proceso muy complejo que requiere, como sociedad, tener claridad respecto de cuáles serán la estrategia y caminos a seguir.

La descentralización, en sus diferentes dimensiones, debe fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática. Por esto, uno de los mayores riesgos es no contar con un buen nivel de masa crítica que permita generar mecanismos formales (e informales) de rendición de cuentas. Esta situación en Chile es preocupante porque, como plantea uno de los expertos entrevistados, “no hay nada que garantice que la descentralización *per se* es democrática, se requiere de un receptor social adecuado”.

---

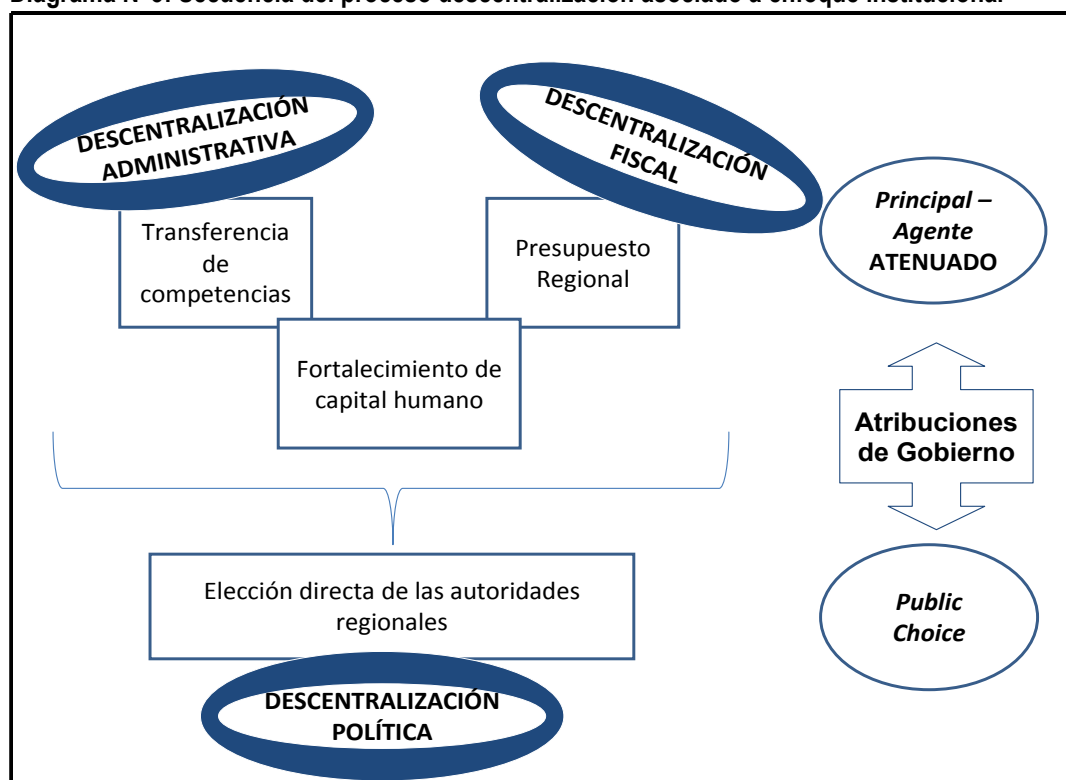
<sup>59</sup> En la discusión del anteproyecto regional de inversiones (ARI) el intendente con su equipo regional van a Santiago, a alguna oficina de reunión de la SUBDERE o DIPRES, a conversar las “diferencias de inversión”, a ella asisten los profesionales de cada repartición central, en ningún caso el Subsecretario o el Ministro aparece a escuchar la postura de la región.

En la investigación se ha evidenciado que para garantizar una efectiva descentralización política resulta necesario abordar dos reformas fundamentales: reforma al sistema educacional y reforma al sistema político. La descentralización implica sentido de autorresponsabilidad, de hacerse cargo de los propios problemas y no depender de un superior para que se los resuelva. Es un cambio radical en la cultura sociopolítica del país.

En este sentido, los cambios experimentados por Chile en las últimas décadas hacen necesario avanzar en un proceso más amplio y definitivo de modernización del Estado, cuyo eje central debe ser convertir el actual paradigma sectorial y centralizado (*top down*) del proceso de formulación de las políticas públicas, por un enfoque territorial (*botton up*) que profundice en la descentralización administrativa y aborde la descentralización fiscal. En la práctica, se debe traducir en una mayor transferencias de poder hacia los niveles subnacionales.

No obstante, la transferencia de poder, recursos y competencias hacia los niveles subnacionales no implica *per se* una mejora de los servicios y bienes públicos entregados a los ciudadanos. Depende, en gran medida, de las reglas del juego y mecanismos de exigibilidad asociados a dichos traspasos, como también de la capacidad de acción colectiva de la sociedad. Es así que para una adecuada implementación de políticas públicas se requiere que las dimensiones de la descentralización sean consistentes entre sí y no sobrepasen la capacidad de la organización a la cual se realizará el traspaso. Por lo tanto, existe un amplio espacio donde los servicios centrales continuarán realizando sus funciones.

**Diagrama N°3: Secuencia del proceso descentralización asociado a enfoque institucional**



En este sentido, de la sistematización bibliográfica y del análisis del discurso de los actores se concluye que los niveles de centralización/descentralización son distintos para cada nivel subnacional y entre las dimensiones. En el nivel regional, por ejemplo, pueden ser más avanzados en la dimensión administrativa, con el traspaso de funciones, pero no así en la fiscal, ya que la generación de impuestos no es pertinente en el mediano plazo.

Hasta dónde avanzar en los procesos de descentralización, se resume en la siguiente tabla:

**Tabla N°13: Nivel de descentración dimensión política**

Dimensión	Niveles de descentralización	Observación	Secuencia o tiempo
Política	Nivel intermedio, modalidad delegación: Elección directa del Consejo Regional.	En este nivel el CORE compartirá el poder con el del Intendente Regional, que seguirá siendo designado por el Presidente de la República.	Plazo óptimo: para las elecciones municipales del 2012.
	Nivel alto, modalidad de devolución: Elección directa del Presidente de Gobierno Regional	Este nivel requiere de cambios en el sistema cultural, es decir, en las conductas de la sociedad local para hacerse autores responsables de las decisiones que toman en sus territorios.	Largo plazo: requiere cambios en la estructura de creencias de las elites.
	Nivel alto, modalidad de devolución: Cambios al sistema electoral y sistema de partidos políticos	Este nivel requiere de cambios al Sistema Electoral Binominal que permita la entrada a los actores políticos que hoy no tienen representación parlamentaria. Se busca mayor participación de los militantes de base en los partidos políticos tanto para la elección de los candidatos a elección popular, como para las decisiones relevantes de partido.	Mediano Plazo: es un paso importante para lograr una descentralización política, funcional y territorial más amplia.

**Tabla N°14: Nivel de descentralización de la dimensión territorial/funcional**

Dimensión	Niveles de descentralización	Observación	Secuencia o tiempo
Territorial - Funcional	Nivel alto, modalidad de devolución: Regiones autónomas:  Es el nivel más profundo de descentralización del Estado unitario, por lo tanto, requiere de una serie de modificaciones a la matriz institucional. Incluyendo cambios en la Carta Fundamental que debe expresar un nuevo contrato social.	El objetivo es un nuevo equilibrio institucional entre el poder del Estado unitario y las Regiones.  Se requiere de mayor diversificación productiva y cambio en la distribución espacial de la actividad económica, en consecuencia, generación de un sistema de emprendimiento e innovación basado en las potencialidades locales.	Largo plazo: porque requiere cambios en el sistema de creencias de los actores de veto y de la sociedad en su conjunto.  Requiere elección directa del presidente regional y del cuerpo colegiado.  Requiere altos niveles de masa crítica, por lo tanto, descentralización del capital humano avanzado.  Requiere liderazgos políticos a diferentes escalas (regional, local, vecinal)
	Nivel alto, modalidad de devolución: Asociativismo municipal como instrumento para una gestión local moderna.	El objetivo es construir asociaciones municipales formales para las diferentes áreas de la gestión local. Deben contar con recursos financieros y humanos adecuados.	Corto plazo: Se deben activar incentivos que permitan la generación de las asociaciones municipales.

**Tabla N°15: Nivel de descentralización dimensión fiscal**

Dimensión	Niveles de descentralización	Observación	Secuencia o tiempo
<b>Fiscal</b>	Nivel Intermedio, modalidad de delegación Mayor autonomía de gasto para la gobiernos regionales a través del desarrollo de los presupuesto regionales	El objetivo es que el GORE elabore un presupuesto regional con los recursos propios y de los sectores. El diseño del presupuesto debe ser coherente con la Estrategia Regional de Desarrollo y las Políticas Regionales. El presupuesto lo realizará el ejecutivo del GORE en coordinación con los sectores y debe ser aprobado por el consejo regional.	Corto plazo: en aquellas regiones que certifiquen idoneidad técnica y política.  Mediano plazo: en regiones donde se debe construir el receptor.
	Nivel alto, modalidad de devolución: Mayor decisión sobre los impuestos para los municipios.  Devolución de las exenciones a los impuestos locales fijadas por el fisco.  Permitir a los municipios fijar sus exenciones.	El objetivo es que los municipios posean atribuciones, por ley, para determinar la tasa del impuesto territorial dentro de un rango y fijar sus exenciones.  Se espera que el ingreso de recursos que se han dejado de percibir a causa de las exenciones determinadas por el fisco.  Se busca el mejoramiento de la gestión local y mayor responsabilidad política de las autoridades locales frente a sus electores.	Corto plazo: Es una medida indispensable para aumentar los recursos financieros de los municipios.

**Tabla N°16: Nivel de descentralización dimensión administrativa**

Dimensión	Niveles de descentralización	Metas	Secuencia o tiempo
<b>Administrativa</b>	Nivel Intermedio, modalidad de delegación. Definición de competencias para los diferentes niveles de administración.	Se deben transparentar las responsabilidades de cada una de las organizaciones. Como también de las autoridades nacionales, regionales y locales.	Corto y mediano plazo: está asociado al proceso de transferencias de competencias hacia las regiones. Pero además requiere de adecuaciones a los cuerpos legales que rigen a las municipalidades y gobiernos regionales.
	Nivel alto, modalidad de devolución: Traspaso de servicios públicos a dependencia de los gobiernos regionales.  Es un nivel más alto de descentralización funcional y administrativo.	El objetivo es que los servicios públicos que proveen bienes de carácter regional y/o local deben depender jerárquicamente del gobierno regional.	Mediano plazo: en las regiones donde se avance en el proceso de transferencia de competencias, y exista una evaluación positiva, se deberá traspasar la tutela de los servicios públicos, en conjunto con su presupuesto y personal.

## V. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

*“Es la cultura la que brinda la clave para la dependencia de la trayectoria –término utilizado para describir la poderosa influencia del pasado sobre el presente y el futuro-. El conocimiento actual de cualquier generación se da dentro del contexto de las percepciones derivadas del aprendizaje colectivo. El aprendizaje es, entonces, un proceso que va en aumento, filtrado por la cultura de una sociedad que determina las ganancias percibidas, pero no hay garantía de que la experiencia acumulada en el pasado por una sociedad necesariamente la preparará para resolver nuevos problemas. Las sociedades que se “atascan” incluyen sistemas de creencias e instituciones que no logran enfrentar y resolver nuevos problemas socialmente complejos”.*

Douglas North

En este capítulo de la investigación se intenta dar respuesta al objetivo general que guió el estudio de caso: **realizar una propuesta que aborde de manera gradual y sistémica los niveles y secuencias satisfactorias de centralización/descentralización para el Estado chileno y que, a la vez, permita una adecuada implementación de las políticas públicas a nivel subnacional.**

El argumento más importante que justifica la necesidad de una política pública que fortalezca los procesos de descentralización –en sus distintas dimensiones- son las oportunidades perdidas de desarrollo y sus consecuencias en el crecimiento económico, en la equidad social y educativa y, por lo tanto, en el fortalecimiento de la democracia. En consecuencia, un desarrollo integral y equitativo para el país está asociado a un triángulo virtuoso de diversificación productiva, mejoramiento de la calidad de la educación y descentralización.

En este contexto, la propuesta del estudio de caso, que busca dar respuesta al objetivo general de la investigación, plantea que para una adecuada implementación de políticas públicas se requiere fortalecer los receptores territoriales. El camino o la estrategia a seguir es la transferencia de mayor autonomía para la decisión sobre sus ingresos (caso local) y sobre el gasto (caso regional) y, paralelamente, la definición clara de competencias y funciones para los distintos niveles de administración.

Una estrategia que aborde este proceso requiere de dos rutas paralelas, no excluyentes una de la otra. La primera, se refiere a una reforma profunda al sistema de creencias que sustentan los actuales valores e instituciones de las élites y la sociedad en general. La segunda, más pragmática y de mediano plazo, son ajustes a algunos arreglos institucionales que permitan realizar cambios incrementales en las conductas de los actores de veto, como también en los receptores territoriales.

Dadas las restricciones de economía política existentes, y con el objetivo de que la política pública de descentralización no genere riesgos significativos, es necesario considerar algunos criterios:

- i) Un adecuado diseño institucional que incorpore las realidades geográficas, sociales, culturales y económicas del país, para lo cual se requieren normas flexibles.
- ii) Consenso político transversal sobre qué se debe realizar y la ruta a seguir. En lenguaje de Simon (1986), debe ser una política pública satisfactoria, es decir, que la mayor parte de los actores claves esté de acuerdo con los términos del contrato.
- iii) Es necesario fortalecer el capital humano, social y cultural, por lo tanto, construir el receptor adecuado.
- iv) El proceso debe ser sistémico, en cuanto a las dimensiones y modalidades de la descentralización; esto significa que si se avanza en la descentralización política regional, ésta debe ir acompañada de la autonomía presupuestaria y atribuciones adecuadas.
- v) El proceso debe ser gradual, implica que no a todas las jurisdicciones se les debe aplicar iguales medidas.
- vi) Mecanismos de exigibilidad adecuados para controlar los riesgos, en especial, el “riesgo moral”. Esto requiere adecuados controles *ex post* y no *ex ante*, ya que el traspaso de poder supone mayor responsabilidad para los receptores; en ese sentido, el control *ex post* debe ser acompañado de fuertes castigos en casos de incumplimientos o corrupción.

Haciendo un símil con las sugerencias de la OCDE en materia de políticas de innovación<sup>60</sup>, una política de descentralización debe asegurar tres tipos de coherencia: a) horizontal: referida a la integración de muchas áreas de política; b) vertical: que asegure que la formulación y ejecución de políticas sean consecuentes con los objetivos de la estrategia global; y c) temporal: que apunte, en primer lugar, a hacer frente a la inconsistencia dinámica, pero también a que las políticas formuladas en el presente puedan seguir siendo efectivas en el futuro, lo que exige mecanismos que develen las incoherencias potenciales y proporcionen nuevas miradas y rutas para el cambio.

## 5.1 La Reforma Profunda.

La Reforma Profunda se refiere a los cambios en las estructuras de creencias, tanto de las elites como de la sociedad en su conjunto. Dichos cambios son a largo plazo y se producirán en la medida en que se ajusten los arreglos institucionales intermedios del sistema político y económico.

Aplicando la cita de North (1993), puesta en el epígrafe, se observa que Chile puede continuar creciendo económicamente, pero con una enorme desigualdad, si no adecua su estructura de creencias e instituciones formales e informales de forma tal que pueda enfrentar los nuevos desafíos y problemas socialmente complejos como, por ejemplo, los que impone la globalización en sus distintas dimensiones, la educación, el cuidado del medio ambiente, el reconocimiento de las etnias, la pobreza, la segregación social y urbana, entre otros temas.

Dado que descentralizar implica distribución del poder tanto en la estructura sociopolítica como en la productiva, resulta necesario realizar modificaciones a las instituciones que sustentan la actual manera de hacer las cosas. Esto supone que, junto a una reforma del Estado, es necesario realizar un cambio en la matriz productiva, hoy dependiente de *commodities*, hacia una más diversificada, que aproveche las potencialidades que entregan los distintos territorios del país.

Las reformas políticas de carácter fundamental que permitirían impulsar el desarrollo de Chile y la descentralización son:

- a) Sistema electoral: i) limitar a dos períodos la reelección de parlamentarios y alcaldes, para evitar las reelecciones indefinidas y permitir la renovación en la elite política; ii) establecer la elección local después de la parlamentaria y presidencial; y iii) modificar el sistema para la elección de parlamentarios, por uno que de acceso a partidos políticos que actualmente no tienen posibilidad de representación en el Congreso.
- b) Sistema presidencial: modificar el actual periodo de cuatro años sin reelección, pues este procedimiento castra cualquier intencionalidad de reformas de largo plazo.
- c) Sistema de partidos: realizar primarias vinculantes para la designación de candidatos a cargos de elección popular, para así agilizar la renovación del mercado político.

A las reformas políticas se debe agregar la reforma del Estado y, particularmente, la readecuación del aparato desconcentrado de la administración pública. Dado que la administración pública no está respondiendo adecuadamente a las complejidades de la actual la sociedad chilena<sup>61</sup>, resulta necesaria y urgente una reforma estructural, que haga más pertinente la oferta pública a la demanda ciudadana. En este sentido, cobran relevancia la desconcentración y descentralización administrativa, ya que no se han explotado en todo su potencial.

---

<sup>60</sup> En el Informe: "Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad", Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile, 2007.

<sup>61</sup> "Los grandes cambios que se requieren en educación, innovación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros, sólo lo podremos hacer con una Administración Pública cada vez más profesionalizada, moderna y eficiente, donde los valores de la probidad y transparencia guían su accionar". Michelle Bachelet, Presentación Primera Edición del Manual de Probidad, 2008. [http://www.leydetransparencia.cl/documentos/manual\\_transparencia\\_y\\_probidad\\_servicio\\_civil.pdf](http://www.leydetransparencia.cl/documentos/manual_transparencia_y_probidad_servicio_civil.pdf)

La mayor parte de los ministerios y direcciones nacionales de servicio público tienen su contraparte en las regiones, sin embargo, un importante número de bienes públicos, que son claramente de asignación regional o local, son decididos por las oficinas centrales. En un grado mayor de descentralización administrativa, las funciones, recursos humanos y financieros deben ser transferidos a las organizaciones de nivel intermedio, sean el gobierno regional o local. Esto implica la descentralización del capital humano avanzado de los niveles centrales hacia las regiones.

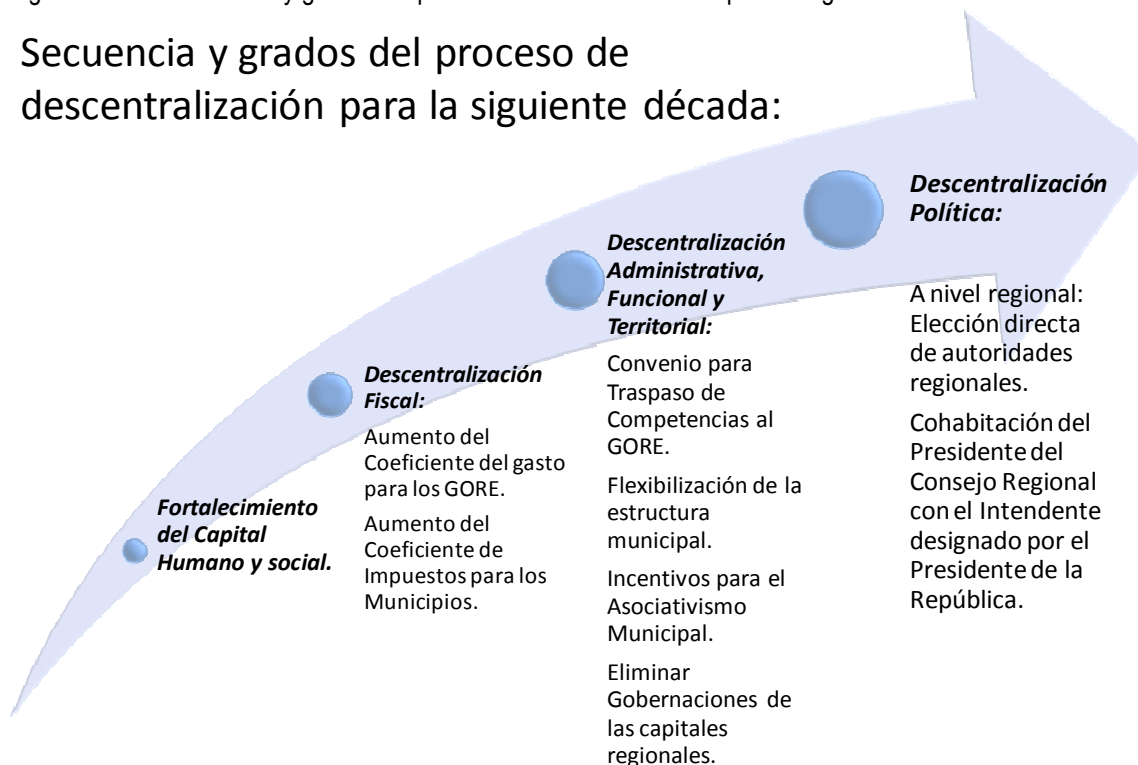
## 5.2 Propuesta de Política Pública: Fortalecer a los Receptores Subnacionales

El foco de la propuesta es agregar mayores capacidades a los niveles subnacionales, es decir, trabajar sobre el capital humano como factor determinante. Para ello se propone profundizar en la descentralización fiscal, específicamente, aumentar el coeficiente de discrecionalidad del gasto para las regiones y aumentar el coeficiente de discrecionalidad de impuesto para los municipios. Como el proceso debe ser sistémico, paralelamente se debe trabajar en el establecimiento de una clara asignación de responsabilidades para cada nivel y sector de la administración del Estado, con mecanismos de exigibilidad que aseguren adecuados niveles de coordinación.

La propuesta contempla una serie de etapas que se presentan en el siguiente diagrama, donde se da cuenta de la secuencia de las dimensiones de la descentralización a abordar.

Diagrama N°4: Secuencias y grados del proceso de descentralización para la siguiente década.

### Secuencia y grados del proceso de descentralización para la siguiente década:



Se debe abordar con urgencia el fortalecimiento del capital humano, la modernización de los municipios, las duplicidades de competencias, el aumento de los recursos de libre disposición -tanto a gobiernos regionales como a municipalidades- y la eliminación de algunas estructuras intermedias que tienden a ser una traba burocrática más que un aporte al desarrollo. Estas medidas deben permitir modelar ciertas conductas e implican un gran esfuerzo político por parte de los actores claves para dirigir estos cambios y consensuar acuerdos en el Congreso.

Para que la descentralización política regional no genere problemas de coherencia y consistencia, debe ser acompañada previamente de los recursos financieros o autonomía en la decisión del gasto, atribuciones adecuadas y de mayores recursos para la inversión y gasto corriente, como también de los controles pertinentes para disminuir los espacios de clientelismo político.

## **1. Capital Humano:**

Contar con capital humano en cantidad y calidad tanto en gobiernos regionales y municipalidades, como en los órganos desconcentrados, es una precondition esencial para realizar cualquier transferencia de mayores recursos y atribuciones. Sin embargo, el fortalecimiento de los recursos humanos no se debe remitir sólo al sector público sino que debe traspasar a todo tipo de actividad en los territorios. Se debe generar masa crítica en las universidades regionales y centros de formación técnica, en organizaciones sociales, en los partidos políticos, en las organizaciones no gubernamentales y en las escuelas; y, en forma especial, atraer capital humano para fortalecer el tejido productivo de las regiones y localidades.

A continuación se presentan una serie de propuestas:

**1.1** Con el objetivo de atraer y/o mantener en las regiones y localidades capital humano calificado (universitarios y técnicos) se deben crear, como plantea Olson (1998), incentivos selectivos positivos de carácter social, pues el objetivo es que las personas desarrollen sus capacidades y emprendimientos en territorios que no son los intuitivamente más atractivos.

Un incentivo selectivo positivo de carácter social es la creación de “Becas Regionales y Locales” con un tiempo de duración mínimo de cinco años. El objetivo es que los profesionales desarrollen emprendimientos personales o trabajen en empresas con sede local o regional (no en empresas que tienen su casa matriz en Santiago). El incentivo que entrega el Estado debe ser correspondido con la remuneración y beneficios que generen las empresas locales.

**1.2** Para atraer y/o mantener capital humano calificado en el sector público, se propone como incentivo el aumento de la cobertura de la asignación de zona a las regiones que no cuentan con ella. Dicho incentivo debe ser gradual, dependiendo de la cercanía y/o lejanía de la Región Metropolitana y deberá cubrir a todos los funcionarios públicos y municipales. Los recursos los debe entregar íntegramente el fisco. Además, compartir funcionarios de servicios ministeriales con los gobiernos regionales y municipalidades, los más calificados y pertinentes a las áreas que se requiere fortalecer.

**1.3** Se debe revisar la Ley de Plantas de los gobiernos regionales, ya que ésta contempla prácticamente igual asignación de personal para regiones muy diversas. Sin embargo, como los cambios de normas son negociaciones complejas -requieren acuerdo parlamentario-, se sugiere fortalecer capital humano vía mecanismo de contrata a través de la ley de presupuesto, de forma similar a lo realizado para la creación del cuerpo profesional de la tercera división del GORE. Pero esta vez se debe generar un mecanismo de control efectivo que permita asegurar que los profesionales desarrollen funciones en las competencias traspasadas.

**1.4** En cuanto a los municipios, se debe levantar la discusión parlamentaria en torno al artículo 121 de la CPE, que permitiría a la autoridad local realizar cambios en la estructura de municipal. Pero, al igual que el punto anterior, la discusión puede ser de largo aliento, entonces, se deben generar mecanismos para fortalecer el asociativismo municipal, el cual permitirá compartir capital humano.

**1.5** Lo más urgente es extender el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) a los cargos directivos claves de los GORE y municipalidades, con el consecuente atractivo en la remuneración.



## 2. Descentralización Administrativa, Funcional y Territorial:

**2.1** La municipalidad es para el ciudadano común la puerta de entrada al Estado, por tal razón, resulta apremiante el mejoramiento de la gestión local. En este sentido, se deben generar incentivos para el **Asociativismo Municipal**, pues es la herramienta que permitirá crear y fortalecer la capacidad colectiva a nivel local. Se deben crear asociaciones temáticas o territoriales, donde las preferencias son compartidas por diferentes unidades jurisdiccionales, como también cuando se generen economías de escala, por ejemplo, en la recolección de desechos domiciliarios, adquisición de insumos para la salud primaria, provisión de educación escolar u oficina de planificación que permita compartir profesionales.

El asociativismo no se dará únicamente por la voluntad política de las autoridades locales, se requieren de incentivos económicos, por ejemplo, aumento de la subvención escolar para los municipios que conforman distritos escolares. Los incentivos pueden variar desde recursos financieros hasta bonificación en la contratación de capital humano calificado para trabajar en las asociaciones, y mientras más vulnerables y/o alejadas del centro sean las comunas, mayores deben ser los incentivos.

Los controles deben ser *ex post*. Primero, se debe acompañar en el proceso de constitución y posteriormente, controlar los resultados.

Los recursos para el mejoramiento de las capacidades locales debe entregarlos el fisco a través de la devolución de las exenciones establecidas al impuesto territorial. De acuerdo a Horst (2009), al año 2008 los municipios dejaron de recaudar 530 mil millones de pesos<sup>62</sup>. Se debe agregar a esta propuesta que el principal foco de esos recursos debe ser el mejoramiento de la gestión de los municipios. Los recursos no se deben ir al “fierro, cemento y clavo”, sino a la inversión en capital humano y fortalecimiento del asociativismo municipal.

**2.2** Es necesario **avanzar en la distribución de las competencias entre los diferentes niveles de administración**, adecuando las funciones al principio de subsidiariedad. Para el nivel local, las funciones privativas y compartidas deben transferirse de acuerdo a la capacidad organizacional. Por ejemplo, un importante número de municipalidades no son capaces de responder eficientemente a la función de educación, entonces, en dicha función lo más adecuado sería generar asociaciones o consorcios territoriales para llevar a cabo la administración de los servicios o, en caso contrario, dejar la gestión al organismo regional.

Se debe realizar una revisión de cuáles son las funciones que deben cumplir los municipios, así las comunas-ciudades deben tener mayores funciones y atribuciones, por ejemplo, respecto a la infraestructura urbana. Las implicancias de política pública son que necesariamente las competencias de los gobiernos regionales y los municipios deben ser coherentes y consistentes entre ellos. Se debe fortalecer la función y capacidad del GORE para ser el coordinador del territorio; en ese sentido, la articulación con los actores locales es fundamental.

**2.3 El traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales debe comenzar con un proceso gradual de certificación de su gestión.** Para ello se requiere: i) implementar un programa de apoyo para la instalación de la competencia en el gobierno regional, hasta que alcance la capacidad adecuada para manejarla de manera independiente. En dicho proceso, debe participar el ministerio o dirección nacional que realiza la transferencia; ii) asegurar un traspaso gradual y contemplar espacios para la evaluación de su implementación; iii) generar espacios de capacitación permanente para los profesionales y técnicos de las regiones y del nivel central en las temáticas de desarrollo territorial; iv) formular políticas públicas regionales aprobadas por el consejo regional, para toda competencia transferida; v) garantizar que la organización nacional apoye a la región en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas regionales, sea a través de la entrega de recursos humanos y financieros u otro mecanismo; y vi) contemplar mecanismos de revocación en caso de incumplimiento del contrato, ya sea por ineficiencia en la gestión o problemas de probidad.

---

<sup>62</sup> La propuesta realizada por el Consorcio para la Reforma del Estado – compartida por esta investigación – es que el Gobierno reintegre los recursos en un plazo de 11 años.

En aquellas regiones donde se haya consolidado la autonomía regional, se debe traspasar a los gobiernos regionales los órganos desconcentrados cuya función y/o asignación del bien público es estrictamente regional, dejando al nivel central la determinación de normativas de carácter nacional. Por ejemplo, en fomento productivo y apoyo al emprendimiento, los servicios como CORFO, SERCOTEC, SERNATUR, INDAP; en temas de infraestructura, la dirección regional de vialidad, obras hidráulicas y arquitectura del MOP.

### 3. Descentralización Fiscal y Presupuestaria

**3.1 A nivel municipal el traspaso de atribuciones para decidir sobre los impuestos es fundamental en el nivel local**, por lo tanto, se debe permitir a los municipios determinar la tasa y exención del impuesto territorial, fijando por ley un rango en el que se deberán mover. De esta manera son ellos quienes asumen el costo económico y político en la entrega de los bienes públicos locales.

**En caso de las exenciones** determinadas por el nivel central, de impuestos y derechos, los recursos deben ser devueltos a los municipios a través de transferencia directa. Y como la mayor parte de los recursos del FCM provienen del impuesto territorial, se debe readecuar y vincular las transferencias a aportes locales, con el objeto de disminuir el riesgo moral y generar mejoras de la gestión<sup>63</sup>.

**3.2 Para los gobiernos regionales** la ampliación de las atribuciones para el manejo presupuestario es un catalizador muy importante de procesos de descentralización. Por ello, **los presupuestos regionales son la estrategia para lograr mayor autonomía de gasto a nivel regional**. La formulación de un presupuesto regional, elaborado a partir de las prioridades territoriales, permite una adecuada asignación de bienes y servicios públicos locales y regionales, ya que, además de los recursos propios, contempla recursos de los ministerios y servicios públicos que ejecutan inversión a nivel regional y local. El **enfoque debe ser gradual y sistémico**, con especial preocupación en los mecanismos de coordinación.

**Gradualidad** significa **no implementar en todos los gobiernos regionales al mismo tiempo**, sólo en aquellos que acrediten capacidad político-técnica para hacerse cargo de las tareas. **El proceso de implementación de los presupuestos regionales debe ser sistémico**, pues al transferir autonomía de gasto se debe capacitar y fortalecer al capital humano de la región. Además, la ley regional debe contemplar atribuciones adecuadas para el desafío. A medida que se avance en ejercicios presupuestarios, se debe ir delegando a los gobiernos regionales las competencias de los sectores que tengan mayor pertinencia regional. El nivel nacional se debe remitir sólo a dictar normas de carácter nacional, a la provisión de bienes nacionales y a continuar con la provisión regional, solamente en aquellas regiones donde no se ha transferido la competencia.

El objetivo final es que el presupuesto regional, dirigido y elaborado en la región, considere los recursos propios (FNDR) y sectoriales, que se asignan normalmente vía Ley de presupuesto. **El instrumento se debe constituir en un mecanismo vinculante entre el GORE y los ministerios**. Esto supone que, una vez aprobada la Ley de Presupuesto, el sector no puede disminuirle los recursos a esa región para reasignarlos a otra prioridad u a otra región.

El FNDR se debe transformar en un fondo flexible, eliminando todas las transferencias condicionadas que suelen ser determinadas por la SUBDERE, la DIPRES o algún ministerio. En este sentido, el diseño de presupuestos regionales requiere adecuar los controles del Ministerio de Hacienda, para que el presupuesto de la nación se ajuste a las realidades propias de cada territorio, y limitar el espacio discrecional de los ministerios, subsecretarías y/o servicios públicos nacionales.

El sistema no deberá duplicar procesos, entonces, los fondos y/o asignaciones que la SUBDERE transfiere a los municipios a través de los GORE deberían ser directamente asignados vía ley de presupuesto.

---

<sup>63</sup> El Consorcio para la Reforma del Estado presentó una serie de propuestas que van en la línea de hacer más pertinente y eficiente el FCM, las cuales son compartidas por esta investigación.

Un presupuesto regional bien diseñado, ejecutado y evaluado fortalece y legitima al Consejo Regional. El GORE (cuerpo político y ejecutivo) debe demostrar que puede hacerse cargo de mayores responsabilidades fiscales, por lo tanto, el presupuesto debe tener coherencia entre la estrategia regional de desarrollo y las políticas regionales. Esto implica que los presupuestos se deben objetar en función de la gestión, no por el uso de esos recursos. Este último debe ser atribución exclusiva del GORE, ya que las autoridades políticas y la burocracia regional se harán cargo de los aciertos, como de los errores de la planificación territorial.

Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)<sup>64</sup> son adecuados mecanismos de exigibilidad, es decir, que las metas e indicadores de cumplimiento sean el reflejo de la planificación territorial de la inversión, del diseño del presupuesto, su ejecución y evaluación. Implica también que el control debe ser *ex post*, es decir, castigar fuertemente las conductas impropias o la ineficiencia de la gestión.

En el corto plazo no necesita un fuerte aumento de recursos fiscales, requiere de flexibilización y adecuado control. La restricción podría ser no presentar un gasto mayor de un 8% en funcionamiento y un 5% en personal (Ley de presupuesto 2009 fue de 5,1% y 3,4% respectivamente), dando mayores espacios para aumentar el personal o reducirlo, y mejorar los salarios para atraer capital humano avanzado (Angulo, 2009).

La hipótesis detrás de esta propuesta es que a medida que las cosas se hagan bien, disminuirán las desconfianzas hacia los actores regionales y se verá fortalecida la posibilidad de abrir espacios para elección directa de sus autoridades.

#### 4. Medidas Políticas para cumplir con la propuesta:

Para que la propuesta sea efectiva se requieren también algunos cambios institucionales en reglas del juego nacionales.

**4.1 Desarrollo de un Acuerdo de Coordinación:** Como “la capacidad para gobernar depende de la capacidad para hacer y dirigir un presupuesto”<sup>65</sup> (Schick, citado por Jun Ma, 2009: 3), se requieren mayores atribuciones para ejercer la función de Gobierno a los GORE. Un mecanismo habilitante es la generación de un **Convenio de Desarrollo Regional** para el traspaso de competencias y el desarrollo de presupuestos regionales. Esto implicaría la obligación del GORE de presentar un plan de desarrollo económico, social y productivo con coherencia territorial. El contrato debe ser vinculante entre el Presidente de la República, los Ministerios involucrados y el Ministerio de Hacienda.

Estos planes debieran contener en todos los casos una primera etapa de fortalecimiento del capital humano y la capacidad de gestión de los gobiernos regionales, para posteriormente implantar de manera coherente, con una cronología consistente de traspaso de competencias tanto a nivel regional como comunal, y con verificación *ex post* de compromisos y evaluaciones de impacto.

Este instrumento, al ser refrendado y corregido anualmente para incorporarse en la siguiente Ley de Presupuestos, pasaría a ser la hoja de ruta del proceso descentralizador y el lugar donde se negocien los *trade off* entre las prioridades nacionales y del desarrollo regional. Se reitera la pertinencia de que estas reformas se desarrollen a nivel piloto en regiones seleccionadas y no necesariamente con los mismos traspasos de competencias y acuerdos fiscales en todas ellas. Hacerlo de manera simultánea y con criterios estandarizados conllevaría riesgos graves.

De esta manera, dependiendo de la capacidad y concentración inicial de liderazgos locales, el proceso podrá evolucionar gradualmente y sin amenazas significativas a los “actores de veto”.

---

<sup>64</sup> El control de metas a través del PMG es una vía para la evaluación permanente de la gestión presupuestaria, no obstante, eso requiere que DIPRES no determine *ex ante* cuáles serán los indicadores que deben cumplir las regiones. Estos deben ser contruidos a mutuo acuerdo, no “mutua imposición”.

<sup>65</sup> Traducción propia.

**4.2 Readecuación en Ley de Presupuesto:** La descentralización del gasto tiene sintonía con el principio de descentralización administrativa establecido en el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera. Pero para hacerlo consistente, en la Ley de Presupuesto se debe crear una Partida Presupuestaria para cada GORE y terminar con la dependencia del Ministerio del Interior. De esta manera, los presupuestos sectoriales que impacten regionalmente deben formar parte del programa de inversión del gobierno regional. A la vez, se debe readecuar el sistema de provisiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para que pase a ser completamente de libre disposición, es decir, transferencias no condicionadas. Esto permitirá que, a largo plazo, en el Congreso se discuta el presupuesto de la nación y 15 presupuestos regionales<sup>66</sup>.

**4.3 Readecuación en la Ley de Rentas II:** Se debe modificar la norma para establecer el rango de la tasa del impuesto territorial que dará el margen de maniobra a los municipios, e incluir los mecanismos de exigibilidad para el adecuado control de la gestión municipal en el tema. Además, incorporar los mecanismos que permitan, por una parte, eliminar las exenciones establecidas por el ejecutivo y, por otra, establecer dicha capacidad en los municipios, indicando las condiciones y mecanismos de control que permitan disminuir las asimetrías de información entre el ejecutivo y los agentes locales.

**4.4 Cambios a la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR):** En primer lugar, se debe reformular la ley, con el objeto de garantizar los mecanismos para el traspaso de competencias. En segundo lugar, con el objetivo de fortalecer las atribuciones para ejercer la función de Gobierno en la región, se debe establecer que el Anteproyecto Regional de Inversión (ARI) en lo correspondiente al presupuesto sectorial, pase a ser de decisión del CORE y vinculante con la Ley de Presupuesto. De manera gradual y secuencial, sólo en aquellas regiones que cuentan con acreditación para implementar presupuestos regionales.

En tercer lugar, se requiere una readecuación al FNDR, flexibilizando la normativa respecto a las variables de distribución del fondo y eliminar el 10% de estímulo a eficiencia y emergencia<sup>67</sup>, pues es una bolsa de recursos disponible para el uso discrecional del Ejecutivo, en especial para DIPRES y SUBDERE, quienes se encargan de realizar la distribución.

En cuarto lugar, es necesario readecuar el rol del consejo regional, ya que con el cambio en institucionalidad presupuestaria, se hace innecesaria la aprobación proyecto a proyecto por parte del órgano colegiado. En ese sentido, el CORE debe decidir el presupuesto en bloque o por áreas de inversión (salud, educación, fomento productivo, etcétera), un ejercicio similar a lo realizado por el Congreso con la Ley de Presupuesto. El programa de inversión que se resuelva debe estar alineado con la estrategia, el plan de desarrollo y las políticas públicas diseñadas por el Ejecutivo y que el cuerpo político aprueba.

**4.5 Gobernaciones Provinciales:** Si bien tienen funciones muy acotadas y referidas a gobierno interior, se requiere fortalecer las gobernaciones provinciales, pero de manera diferenciada, en función de la demanda territorial. En primer lugar, eliminar las gobernaciones provinciales que son cabecera regional, porque existe traslape de funciones con la Intendencia. En segundo lugar, en el caso de las gobernaciones que tienen claras condiciones de aislamiento o que deben coordinarse con municipios también de zonas de difícil acceso, se deben reforzar los recursos para fortalecer la capacidad de coordinación entre el gobierno regional y las localidades. En tercer lugar, las gobernaciones ubicadas en zonas urbanas deben focalizarse en las tareas propias de seguridad pública.

---

<sup>66</sup> Para conocer más detalles respecto a la realización de presupuesto regionales se sugiere revisar a Angulo (2009). "15 Regiones, ¿por qué no 15 presupuestos? En Pensando Chile desde sus regiones. Red Sinergia Regional.

<sup>67</sup> Dicha propuesta también forma parte de las realizadas por el Consorcio para la Reforma del Estado.

**4.6 Nuevo rol para la SUBDERE:** Se requiere una transformación radical de las funciones de la Subsecretaría, que le permitan cumplir con el rol coordinador del proceso de manera exclusiva. La actual organización responde al modelo institucional centralizado del país. Entonces, con cambios en las reglas del juego, a mediano plazo, debe dejar de existir tal cual se concibe hoy.

La SUBDERE no debe tener atribuciones sobre decisión en materias de gasto público, eso incluye transferir todos los instrumentos financieros a municipios y gobiernos regionales vía Ley de Presupuesto. Sólo debe cumplir un rol normativo, articulador y conductor del proceso de traspaso de competencias de planificación y presupuesto a los gobiernos subnacionales.

Para que sea una organización catalizadora y articuladora de procesos, se propone que salga de la tutela del Ministerio del Interior y pase a formar parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), ya que ésta se encarga de la coordinación con el Congreso y, a la vez, de la articulación del aparato público. Por lo tanto, parece el espacio más adecuado para la organización cuyo objetivo será la descentralización administrativa, fiscal, política, funcional y territorial del Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acuña, Eduardo (2009). "Propuesta de Mejora al Diseño y Gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional". Memoria de Grado, Ingeniería Civil. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Junio 2009.

ADIMARK, Investigación de Mercado y Opinión Pública (2004). "Mapa Socioeconómico de Chile. Nivel socioeconómico de hogares del país basado en datos del CENSO". [http://www.adimarkgfk.com/medios/estudios/Mapa\\_Socioeconomico\\_de\\_Chile.pdf](http://www.adimarkgfk.com/medios/estudios/Mapa_Socioeconomico_de_Chile.pdf)

Aghón, Gabriel (1993). "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual". Serie Política Fiscal, N° 44. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 1993.

Allende, María José (2002). "Algunos criterios para la definición de competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del Estado". Publicado en Apuntes de la SUBDERE [http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.subdere.gov.cl%2F1510%2Farticles-66418\\_recurso\\_1.pdf&ei=FmIfTqjDOIfk0QGun5GmCw&usq=AFQjCNFbDa6n\\_B1xxsc5UxZm4d6CwRyqTA&sig2=eL\\_HMhe2NuG2qdeXE1p30w](http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.subdere.gov.cl%2F1510%2Farticles-66418_recurso_1.pdf&ei=FmIfTqjDOIfk0QGun5GmCw&usq=AFQjCNFbDa6n_B1xxsc5UxZm4d6CwRyqTA&sig2=eL_HMhe2NuG2qdeXE1p30w)

Angulo, Luis (2009). "15 Regiones, ¿Por qué no 15 presupuestos?" En Von Baer, Heinrich (Compilador): Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales.

Breton, Albert (2000). "An Introduction to Decentralization Failure". <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf>

Banco Central de Chile (2009). "Base de datos estadísticos: Cuentas Nacionales" <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Banco Interamericano de Desarrollo, BID., (2006). La Políticas de las Políticas Públicas. Informe IPES 2006, Departamento de Investigación del BID, Washington DC, EEUU.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). "Historia de la Ley N° 20.390, Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional". Valparaíso, Chile. 24 de octubre del 2009.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución Política de 1818 <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución Política de 1822 <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución Política de 1823 <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución Política de 1829 <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución Política de 1833 <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución Política de 1925 <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/index.html>

Boeninger, Edgardo (1998). "Democracia en Chile, Lecciones para la Gobernabilidad". Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Boisier Sergio (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", Revista de la CEPAL, N° 86, agosto del 2005.

Boisier Sergio (2001). "Sociedad del Conocimiento, conocimiento social y gestión territorial". Nuevos desafíos de la planificación regional: Seminario, Reñaca, Chile, noviembre 2001. MIDEPLAN. Chile. División de Planificación Regional.

Boisier Sergio (2002). "La Odisea del Desarrollo Territorial en América Latina, la búsqueda del desarrollo territorial y la descentralización".

Boisier Sergio (2007). Tesis Doctoral: Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización entre la geografía y la gobernabilidad. Universidad Alcalá de Henares, Madrid España.

Boisier Sergio (2007). "El "imbunche" en la política del estado chileno: una visión crítica de la descentralización territorial y política. La dialéctica descentralizadora, el lenguaje social y la cultura chilena." En Conferencias para la Subsecretaría de Desarrollo Regional. <http://www.subdere.gov.cl/1510/multipropertyvalues-28903-29003.html>

Borja, Jordi (2007). "Descentralización: una cuestión de método". En Acuña Carlos H. (Compilador): "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual", Proyecto de Modernización de Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

Buchanan, James (1986). "The Constitution of Economic Policy", Nobel Price Lecture, The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, Diciembre 8, 1986. Estocolmo-Suecia.

Castell, Manuel (1998). "¿Hacia el Estado en Red? Globalización Económica e Instituciones Políticas en la Era de la Información. Seminario Internacional Sociedad y Reforma do Estado, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Sao Paulo marzo 1998. República Federativa de Brasil.

Comisión Nacional de Reforma Administrativa (1974). "Chile Hacia un Nuevo Destino: su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización". Presidencia de la República de Chile. Santiago de Chile 1974. [http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68200\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68200_recurso_1.pdf)

Comisión Nacional de Reforma Administrativa (1974). "Políticas de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa". Presidencia de la República de Chile. Santiago de Chile 1974. [http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68863\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68863_recurso_1.pdf)

Consejo de la Innovación y la Competitividad (2007). "Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad", Volumen I.

CONICYT, 2010: "Balance de Gestión Integral" [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-60660\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-60660_doc_pdf.pdf)

Drago M. y Roos K (2009). "Separación Institucional de Funciones. Marco Conceptual y Experiencia Comparada". En "Un Mejor Estado para Chile. Propuesta de Modernización y Reforma". Consorcio para la Reforma del Estado, 2009. Santiago – Chile.

Dirección de Presupuesto (2009). "Estadísticas de Recurso Humanos del Sector Público", 1998 – 2008. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

Dirección de Presupuesto (2009). "Estadísticas Fiscales", 1998 – 2008. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

Fernández, María I. (2009) "Construcción de poder político regional: la tarea principal de la descentralización". En Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales. Octubre 2009.

Finot, Ivan (2001) "La Descentralización en América Latina – Teoría y Práctica", Serie Gestión Pública N° 12, ILPES-CEPAL. Santiago – Chile.

Gidens, Anthony (1999). "Un mundo desbocado, los efectos de las globalización en nuestras vidas", Taurus, 1999.

Góngora, Mario (2003). "Ensayo Histórico de la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX". Editorial Universitaria.

González, Jorge (2009). "Un modelo de selección de reformas de descentralización política". En Von Baer, Heinrich (Compilador): Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales.

Hernández, Luis (1993). "La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno". En Revista Chilena de Derecho, vol.20, págs. 535-555, 1993, Santiago de Chile.

Horst Von Thadden, Bettina (2008). "Gobiernos regionales, una verdad incómoda". En Rompiendo cadenas del centralismo en Chile. Libertad y Desarrollo y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Julio 2008.

Horst Von Thadden, Bettina (2009). "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En "Un Mejor Estado para Chile. Propuesta de Modernización y Reforma". Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago – Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (2009). "Directorio Nacional de Empresas, año 2007". Ministerio de Economía, Gobierno de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (2007). "Estadísticas Vitales". Ministerio de Economía, Gobierno de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (2005). "Síntesis Geográfica Regional". Ministerio de Economía, Gobierno de Chile.

Irrazabal I., Pérez E (2009). "Institucionalidad Subnacional y el Problema de Coordinación de Competencias". En "Un Mejor Estado para Chile. Propuesta de Modernización y Reforma". Consorcio para la Reforma del Estado, 2009. Santiago – Chile.

Jun, Ma (2009). "If you can budget, how can you govern? – A study of china's state capacity". Public Administration and Development. 29, 9–20 (2009). <http://soq.sysu.edu.cn/kyglxt/lunwen/uploads/keyan/2250.pdf>

Mayntz, Renate (1998). "Nuevos desafíos de la teoría del Governance". <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urj2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>

Mardones, Rodrigo (2006). "Descentralización y Transición en Chile". Revista de Ciencia Política Vol. 26, n° 001. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Mardones, Rodrigo (2008). "Descentralización: una definición y evaluación de la agenda legislativa chilena (1990 – 2008)". Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 39-60, agosto 2008.

Ministerio de Planificación (2009). Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN, 2009. Gobierno de Chile. <http://www.mideplan.cl/casen2009/>

Ministerio de Planificación (2009). "Serie Regional de Inversión Pública Efectiva 1998 – 2008". División de Estudios.

Ministerio de Planificación (2004). "Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial". Gobierno de Chile.



Ministerio de Secretaría General de la Presidencia (2011). "Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile". <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Navia, Patricio (2009). "La descentralización y la elección directa de los intendentes". En Von Baer, Heinrich (Compilador): Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales. Octubre 2009.

North, Douglass (1990) "*Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*", Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass (2003). "Instituciones, Ideología y Desempeño Económico". <http://www.redlibertad.org/iee/instituciones.pdf>

North, Douglass (1998). "Una teoría de la política basada en los costos de transacción", en Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.). *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.

Lahera, Eugenio (2002). Introducción a las Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica, 2002.

Lerda J.C., Acquatella J., Gómez J (2003). "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)". CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 76, noviembre del 2003.

Lerda Juan Carlos (2008). Apuntes preparados para Cátedra de Finanzas Públicas y Descentralización. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Semestre Otoño 2008.

Letelier, Leonardo (2002). "Teoría y práctica de la descentralización en el caso de la Ley de Rentas Municipales II" En. Estado Gobierno Y gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, Año I, N°2. Agosto 2020. Santiago, Chile.

Letelier, Leonardo (2007). La Teoría de Descentralización Fiscal. Documento de Apoyo Docente, N° 15, 2007. Instituto de Asunto Públicos, Departamento de Gestión Pública. Universidad de Chile.

Letelier, Leonardo (2009). "Beneficios, costos y variabilidad de la descentralización fiscal en Chile". En Von Baer, Heinrich (Compilador): Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales.

Leyton, Cristian (2006). Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005, una mirada regional y municipal. Estudio de Caso Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Libertad y Desarrollo (2009). Temas Públicos: SUBDERE: Más Recursos, ¿Más Descentralización? N° 947, 11 de Diciembre del 2009. [http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch3864/deploy/tp947subdere.pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3864/deploy/tp947subdere.pdf)

Libertad y Desarrollo (2010). Temas Públicos: Encuesta de Corrupción 2009: Percepción y Realidad. N° 962, 22 de abril del 2010. [http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch3864/deploy/tp962corrupcion\[1\].pdf](http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3864/deploy/tp962corrupcion[1].pdf)

Olson, Mancur (1998). "La Lógica de la Acción Colectiva". En Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.). *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.

Peters, Guy (1999). "El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política". Barcelona, Gedisa.

Prats, Joan Orion (2007). Revisión crítica de los aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo. Revista Economía Institucional, Vol. 9 N° 16, pg. 121-148. 2007

Prats, Joan i Catalá (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". En Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 (2001) págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>

Programa Ciudadanía y Cultura (2010). "Estudio articulación de actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile". Universidad de los Lagos, Sede Santiago.

Przeworski, Adam (1997). "Sobre el diseño del estado. Un enfoque agencia-principal." El Economista Mexicano, Nueva Época, Vol. 1, No. 3, Abril-Junio 1997, pp. 113-147.

Prud'Homme, Remy (1995): The dangers of decentralization 'The World Bank Research Observer. Cary: Aug 1995. Vol. 10, Iss. 2;  
[http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000009265\\_3961005225011](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000009265_3961005225011)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). "Desarrollo Humano en Chile. El Poder: Para Qué y Para Quién?" <http://www.desarrollohumano.cl/eleccion2004.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009). "Desarrollo Humano en Chile. La manera de Hacer las Cosas" <http://www.desarrollohumano.cl/eleccion2004.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). "Desarrollo Humano en Chile. Género: Desafíos de la Igualdad" <http://www.desarrollohumano.cl/informes.htm>

Salazar, Gabriel (2010). "Ser chileno... en la medida de lo posible". Columna de opinión, en Revista Qué Pasa, N°2057 septiembre, 2010.

Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.). La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

Serrano C. (2001) "Inversión pública y gestión regional". En Dagmar Racynski y C. Serrano: Descentralización. Nudos críticos, 2001, CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile.

Serrano C. y Fernández Ignacia (2003). Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local ¿Reformas Paralelas? Serie Estudios Socioeconómicos N°18, CIEPLAN, abril 2003.

Shepsle, Kenneth, (1998): "Los Compromisos Creibles". En Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.). La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones. Buenos Aires: Eudeba, 1998

Simon, Herbert (1983). Reason in Human Affairs. Stanford University Press. Stanford California.

Secretaría General de la Presidencia (2010). "Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política del Estado de Chile". Última Versión 07/01/2010. <http://www.leychile.cl/N?i=242302&f=2010-01-07&p=>

Stöhr, Walter (2001). "Subsidiaridad: un concepto clave para la Política del Desarrollo Regional". <http://gobernabilidad.es/modules.php?name=News&file=article&sid=1363>

SUBDERE – Ministerio del Interior (2000a). "Diagnóstico sobre el proceso de la Descentralización en Chile. División de Evaluación y Cuentas Públicas". Santiago, Chile.

SUBDERE – Ministerio del Interior (2000b). "Evaluación de la Descentralización 1994 – 1999. Cuentas de un Compromiso del Gobierno con el País". Santiago, Chile.

SUBDERE - Ministerio del Interior (2001). "El Chile Descentralizado que Queremos. Un Proyecto de Todos". Santiago, Chile.

SUBDERE – Ministerio del Interior (2003). Medición y Evaluación del Proceso de Descentralización, Santiago, Chile.

SUBDERE- Ministerio del Interior (2007). "Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional". Santiago, Chile.

SUBDERE- Ministerio del Interior (2009). "Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades". Santiago, Chile.

Tsebelis, (2002) "*Veto Players and Institutional Analysis*", Governance, Volume 13 Issue 4, Pages 441 – 474. Dec.

Toboso, Fernando (2005). Algunas claves organizativas del estado de las Autonomías Española y sus consecuencias. En Revista Asturiana de Economía-RAE N° 32, año 2005.

Universidad de Alcalá y Servilab (2006). "Evaluación, Lecciones y Desafíos de las Políticas de Desarrollo Regional/Territorial en Chile". Trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Valdivieso, Gonzalo (2009). "Elecciones Territoriales: ¿cómo lo haremos realmente local y regional". En Von Baer, Heinrich (Compilador): Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales.

Von Baer, Heinrich (2008). Capital Humano Avanzado, para fortalecer la Innovación y Desarrollo en las Regiones de Chile. Instituto de Desarrollo Local y regional, Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.

Von Baer, Heinrich(2009). "No tengamos miedo a descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizados". En Pensando Chile Desde sus Regiones. Red Sinergia Regional y Agrupación de Universidades Regionales.

Waissbluth, Mario (2008) "*Sistemas Complejos y Gestión Pública*". Documentos de trabajo Serie Gestión N° 99, CEGES, Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile.

Waissbluth, Mario (2010a). "Se Acabo el Recreo. La desigualdad en la educación". Editorial Random House Mondadori. Santiago de Chile.

Waissbluth, Mario (2010b). "Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública). Notas de Opinión, N°1, Junio 2010. Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Waissbluth, Mario; Inostroza, José (2006a) "*La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso*", PUBLIC, Boletín Electrónico de ESADE..

Waissbluth M, Leyton C y Inostroza J. La descentralización en Chile 1990-2005 asignatura pendiente. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD Reforma y Democracia N° 37, Caracas, febrero, 2007.

Wiesner, Eduardo (1997). La Economía Neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, proyecto CEPAL/GTZ.

Sitios Web consultadas:

[www.sinim.cl/](http://www.sinim.cl/)  
[www.subdere.gov.c](http://www.subdere.gov.c)  
[http://infopais.mideplan.cl/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=1&id=30&Itemid=86](http://infopais.mideplan.cl/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=1&id=30&Itemid=86)  
[www.eclac.org/ilpes/](http://www.eclac.org/ilpes/)  
[www.divesup.cl/sies/](http://www.divesup.cl/sies/)  
[www.bcn.cl/](http://www.bcn.cl/)  
[www.pnud.cl](http://www.pnud.cl)  
[www.desarrollohumano.cl](http://www.desarrollohumano.cl)  
[www.sies.cl](http://www.sies.cl)  
[www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)  
[www.ine.cl](http://www.ine.cl)  
[www.lyd.com](http://www.lyd.com)  
[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)  
[www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

## ANEXOS

### ANEXOS N°1 PAUTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A REPRESENTANTES POLÍTICOS

Dimensión	Pregunta
Proceso descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es su percepción del proceso de regionalización realizado por la CONARA?</li> <li>• Sobre la reforma municipal y regional de los años '90: ¿cuál ha sido el aporte a los procesos de descentralización política, fiscal, administrativo, entre otros?</li> <li>• Considerando el actual régimen presidencial chileno ¿lo ve compatible con un proceso de descentralización político más profundo? ¿considera que deben cambiar algunas reglas del juego previamente?</li> </ul>
Instituciones Informales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los códigos, creencias, principios y valores predominantes en la sociedad chilena que influyen en el diseño de las reglas formales?</li> </ul>
Riesgos y Beneficios de la centralización/descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿A quién beneficia la centralización y/o descentralización?</li> <li>• ¿Considera que existan riesgos asociados a la descentralización política y fiscal?</li> </ul>
Instituciones Formales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Observa alguna relación entre el sistema binominal y la centralización política? En qué dimensión cree usted que se evidencia.</li> <li>• ¿Cuáles son, a su juicio, las características de la actual matriz institucional? (CPE, Ley Orgánicas de Gobierno y Administración Regional, Ley Orgánica de Administración local, etc.)</li> <li>• A su juicio ¿Cómo responde dicho marco normativo a la heterogeneidad de las regiones y los localidades?</li> <li>• La CPE solamente reconoce a los Municipios como "administración local", sin embargo, en la práctica ¿Considera que los Municipios son Gobierno Local?</li> <li>• ¿Qué opinión tiene sobre la dualidad del Intendente Regional: como delegado del P.R. en materias de gobierno interior y como presidente del Consejo Regional en materias de administración regional?</li> </ul>
Actores Claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los actores u organizaciones que considera más influyentes en los procesos de centralización/descentralización?</li> <li>• ¿Observa tensiones entre estos stakeholders?</li> <li>• ¿Qué opinión tiene sobre el rol de los gremios en este tema? (ANEF, ASEMUCH)</li> <li>• ¿Cuál es su opinión respecto al rol de las Gobernaciones Provinciales en el proceso de descentralización?</li> </ul>
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es su opinión sobre la actual masa crítica de regiones y comunas? (capital social, capital humano)</li> </ul>
Cambios Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si los actores políticos creen relevante profundizar el proceso de descentralización: ¿Cuál dimensión (de la descentralización) le asigna mayor importancia para una mayor agregación de valor del sector público? (capital humano, fiscal, administrativa, etc.)</li> <li>• ¿Hasta dónde cree Usted que debe llegar la centralización/descentralización del Estado?</li> </ul>

**ANEXO N°2 PAUTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A REPRESENTANTES TÉCNICOS Y ACADÉMICOS**

Dimensión	Pregunta
Proceso descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es su percepción del proceso de regionalización realizado por la CONARA?</li> <li>• Sobre la reforma municipal y regional de los años '90: ¿cuál ha sido el aporte a los procesos de descentralización política, fiscal, administrativo, entre otros?</li> <li>• Considerando el actual régimen presidencial chileno ¿lo ve compatible con un proceso de descentralización político más profundo? ¿considera que deben cambiar algunas reglas del juego previamente?</li> </ul>
Instituciones Informales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los códigos, creencias, principios y valores predominantes en la sociedad chilena que influyen en el diseño de las reglas formales?</li> </ul>
Riesgos y Beneficios de la centralización/descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿A quién beneficia la centralización y/o descentralización?</li> <li>• ¿Considera que existan riesgos asociados a la descentralización política y fiscal?</li> </ul>
Instituciones Formales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Observa alguna relación entre el sistema binominal y la centralización política? En qué dimensión cree usted que se evidencia.</li> <li>• ¿Cuáles son, a su juicio, las características de la actual matriz institucional? (CPE, Ley Orgánicas de Gobierno y Administración Regional, Ley Orgánica de Administración local, etc.)</li> <li>• A su juicio ¿Cómo responde dicho marco normativo a la heterogeneidad de las regiones y los localidades?</li> <li>• La CPE solamente reconoce a los Municipios como "administración local", sin embargo, en la práctica ¿Considera que los Municipios son Gobierno Local?</li> <li>• ¿Qué opinión tiene sobre la dualidad del Intendente Regional: como delegado del P.R. en materias de gobierno interior y como presidente del Consejo Regional en materias de administración regional?</li> </ul>
Reglas de Exigibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con las actuales reglas del juego ¿cuáles son los incentivos (positivos y/o negativos) para la articulación entre los niveles del Estado? (verticales – horizontales) ¿Qué debilidades observa?</li> <li>• ¿Cuál es su opinión respecto a los actuales controles políticos y financieros?</li> </ul>
Definición de derechos de propiedad (o asignación de responsabilidades)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Considera que la matriz institucional entrega una adecuada división de competencias entre los distintos niveles del Estado?</li> <li>• La CPE, en su Art. 126, establece que una Ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencias entre niveles del estado ¿considera importante legislar al respecto para fortalecer los procesos de políticas públicas en Chile?</li> <li>• ¿Cuáles deben ser las competencias de los niveles nacionales, regionales y locales?</li> <li>• ¿En qué fundamenta el traspaso de competencias realizado a los GORE? ¿Considera que su capital humano está preparado para asumir nuevas responsabilidades?</li> </ul>
Actores Claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los actores u organizaciones que considera más</li> </ul>

	<p>influyentes en los procesos de centralización/descentralización?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Observa tensiones entre estos stakeholders?</li> <li>• ¿Qué opinión tiene sobre el rol de los gremios en este tema? (ANEF, ASEMUCH)</li> <li>• ¿Cuál es su opinión respecto al rol de las Gobernaciones Provinciales en el proceso de descentralización?</li> </ul>
Descentralización Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los problemas asociados al actual diseño de descentralización fiscal?</li> <li>• ¿Considera un aspecto importante transferir mayor autonomía fiscal a los GORE y Municipios?</li> </ul>
Descentralización Administrativa Funcional-Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Considera que los municipios tienen las capacidades organizacionales para dialogar con el nivel regional y central en una lógica horizontal? ¿Es un factor importante el Art. 121 de la CPE?</li> <li>• ¿Considera que los GORE tienen las capacidades organizacionales para dialogar con el nivel local y central en una lógica horizontal?</li> <li>• La actual desconcentración de los Ministerios y Servicios Públicos ¿le parece pertinente? ¿Considera que debería cambiar la infraestructura institucional?</li> </ul>
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es su opinión sobre la actual masa crítica de regiones y comunas? (capital social, capital humano)</li> </ul>
Cambios Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si los actores políticos creen relevante profundizar el proceso de descentralización: ¿Cuál dimensión (de la descentralización) le asigna mayor importancia para una mayor agregación de valor del sector público? (capital humano, fiscal, administrativa, etc.)</li> <li>• ¿Hasta dónde cree Usted que debe llegar la centralización/descentralización del Estado?</li> <li>• ¿Qué ventajas tiene hoy, para Chile, descentralizar el poder?</li> </ul>

### ANEXO N°3 MAPA DE INFORMANTES CLAVES

Ámbito	Organización	Informante Clave	Visión que aporta
Sociedad Civil	CONAREDE	Heinrich Von Baer	Desde la sociedad civil da una mirada holística del proceso de descentralización. Y presenta la visión de los actores territoriales.
Think Tank	Libertad y Desarrollo	Bettina Horts	Visión desde un centro de pensamiento que tiene una posición respecto al proceso de descentralización y como deberían encaminarse las reformas.
Academia y Organismo Internacional.	Consultor Nacional e Internacional. Ex funcionario de CEPAL.	Sergio Boisier	Experto técnico y académico que conoce en la práctica como se han realizado las políticas de descentralización y, además, entrega visión respecto a las reformas a realizar.
Academia	Universidad Católica	Federico Arenas	Visión desde un centro académico que ha trabajado en el diseño e implementación de políticas de descentralización.
Estado: Ejecutivo	SUBDERE y Ex funcionario de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ)	Marcelo Morales	Experto técnico que tiene una visión desde una organización internacional, pero también desde una de las organizaciones rectoras del proceso de descentralización.
Estado: Ejecutivo	MIDEPLAN	Esteban Soms	Visión de un experto técnico, actor presencial de las políticas de descentralización implementadas desde el Ejecutivo.
Estado: Ejecutivo	Gobierno Regional	Jaime Toha	Visión desde el mundo política subnacional respecto al proceso y como deberían encaminarse las reformas.
Estado: Legislativo	Senado	Ex Senador Ricardo Núñez	Visión desde el mundo parlamentario, conocedor de la materia y, por lo tanto, entrega su visión de cómo deberían encaminarse las reformas.
Estado: Municipio	Asociación Municipalidades	Jaime Pilowski	Visión desde el mundo político/ técnico a nivel municipal.
Estado: Municipio	Alcalde	Omar Vera	Visión desde el mundo político local y de una municipalidad mediana y que no pertenece a la región metropolitana.