

**ACREDITACIÓN Y MEJORA CONTINUA DE  
LOS PROCESOS DE GESTIÓN  
SUBNACIONAL EN CHILE**

**MARIO MARCEL CULLEL**  
**Octubre 2006**

## INDICE

<b>I. PRESENTACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>II. ANTECEDENTES.....</b>	<b>4</b>
II.1. La Importancia de la Descentralización.....	4
II.2. Enfoques Alternativos sobre Descentralización.....	6
II.3. Avances del Proceso de Descentralización en Chile y Perspectivas Futuras.....	9
II.4. Riesgos Involucrados.....	13
II.5. Experiencias de Fortalecimiento de la Disciplina Fiscal Subnacional en América Latina.....	15
<b>III. OPCIONES METODOLOGICAS.....</b>	<b>18</b>
III.1. Objetivos de un Sistema de Acreditación.....	18
III.2. Actores Subnacionales.....	20
III.3. Mecanismos de Transición.....	27
III.4. Dimensiones del Desempeño y Resultados Esperados.....	29
III.5. Principales problemas detectados.....	35
<b>IV. INCENTIVOS PARA UNA BUENA GESTION SUBNACIONAL.....</b>	<b>39</b>
IV.1. Conceptos y Opciones Metodológicas Básicas.....	39
IV.2. Esquemas Alternativos de Incentivos.....	40
IV.3. Requerimientos del Sistema de Incentivos.....	46
IV.4. Evaluación de los Sistemas de Incentivos Vigentes.....	47
IV.5. Conclusiones.....	51
<b>V. PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN.....</b>	<b>52</b>
V.1. Arquitectura Básica Propuesta.....	52
V.2. Requerimientos.....	55
V.3. Reformas Propuestas.....	56
<b>ANEXO: FINANZAS SUBNACIONALES EN LEYES DE RESPONSABILIDAD.....</b>	<b>62</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>72</b>
<b>CUADROS</b>	
<b>Cuadro 1:</b> Enfoques de Relación Gobierno Central-Gobierno Subnacionales y Locales.....	9
<b>Cuadro 2:</b> Instrumentos de Financiamiento Subnacional en Chile según Enfoques.....	11
<b>Cuadro 3:</b> Normas Dentro de la Experiencias Latinoamericanas sobre Responsabilidad Fiscal en Gobiernos Subnacionales.....	17
<b>Cuadro 4:</b> Procesos Críticos.....	33
<b>Cuadro 5:</b> Resultados Esperados de los Procesos.....	34
<b>Cuadro 6:</b> Cumplimiento PMG Promedio 2001-2005 Porcentaje de Instituciones por Tramos de Cumplimiento.....	48
<b>Cuadro 7:</b> Estructura del Sistema de Acreditación y Evaluación de las Entidades Subnacionales en Chile.....	54
<b>Cuadro 8:</b> Clasificación de Municipios para elaboración de Ranking de Calidad de Gestión.....	59
<b>GRÁFICOS</b>	
<b>Gráfico 1:</b> Gasto Municipalidades con Proporción del Gasto de Gobierno Central.....	4
<b>Gráfico 2:</b> Porcentaje de Inversión Directa Regional.....	5

## **ACREDITACIÓN Y MEJORA CONTINUA DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN SUBNACIONAL EN CHILE**

### **I. PRESENTACION**

El Gobierno de Chile ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el otorgamiento de un préstamo dirigido al fortalecimiento de la gestión del nivel sub-nacional. Este Programa tendría como ejecutor a la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE) y contaría con dos líneas de acción: (i) Generación de capacidades de gestión y calidad de servicio a nivel subnacional; y (ii) Inversiones públicas con esquemas de excelencia institucional y gestión territorial integrada.

El objetivo de este Informe es apoyar al Banco y a la SUBDERE en el diseño lógico del sistema de acreditación externa y mejora continua de la gestión de las instancias subnacionales (GOREs, Gobernaciones Provinciales y Municipios), las instancias desconcentradas del gobierno central en las regiones y los organismos del gobierno central relacionados al proceso de descentralización. Este diseño debería tener como referencia, entre otras, las experiencias de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), así como las experiencias de certificación de procesos como las impulsadas por Chile Calidad y la Fundación Chile.

En particular, este Informe busca desarrollar: (i) un análisis de prefactibilidad para la estructuración de un conjunto de indicadores y estándares a utilizar para la acreditación de los procesos críticos de gestión de los organismos mencionados, manteniendo un adecuado vínculo con los instrumentos de control de gestión actualmente en uso en el sector público chileno (Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG, convenios colectivos), y (ii) la proposición de un programa de apoyo institucional y de un sistema de incentivos para obtener la acreditación de calidad y la mejora continua de la gestión.

Para fundamentar estas propuestas, el informe se divide en cuatro partes además de esta presentación. El capítulo II proporciona los antecedentes básicos de la propuesta, los que incluyen los fundamentos conceptuales del proceso de descentralización en Chile, sus fortalezas, debilidades y principales desafíos futuros. El capítulo III presenta las principales opciones metodológicas para el diseño del sistema de acreditación, tanto en lo que respecta a la cobertura institucional como a los principales procesos a considerar. El capítulo IV plantea un conjunto de alternativas para los incentivos a vincular al sistema de acreditación, advirtiendo que la existencia de tales incentivos constituye un requisito fundamental para el éxito de cualquier sistema de acreditación que demande un esfuerzo de las

instituciones involucradas. Finalmente, el capítulo V contiene las propuestas para el diseño de los sistemas de acreditación correspondientes a las agrupaciones institucionales consideradas, los vincula a las alternativas de incentivos e integra el conjunto en una propuesta concreta, factible de ser implementada en los plazos de ejecución del proyecto.

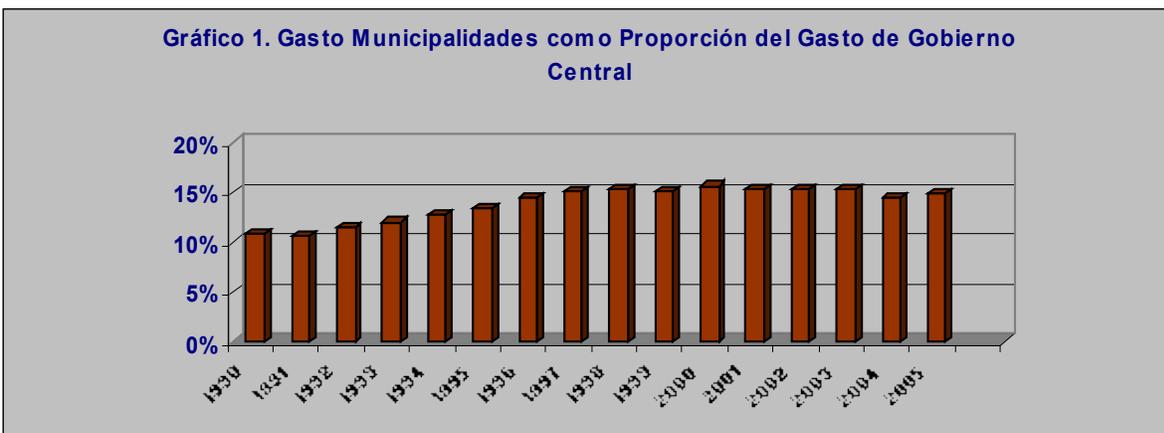
## II. ANTECEDENTES

### II.1. La Importancia de la Descentralización

Desde el retorno a la democracia en Chile, la descentralización ha figurado entre las prioridades de las autoridades, lo que se ha expresado en extensas reformas legales y un volumen creciente de recursos y responsabilidades administradas a nivel subnacional.

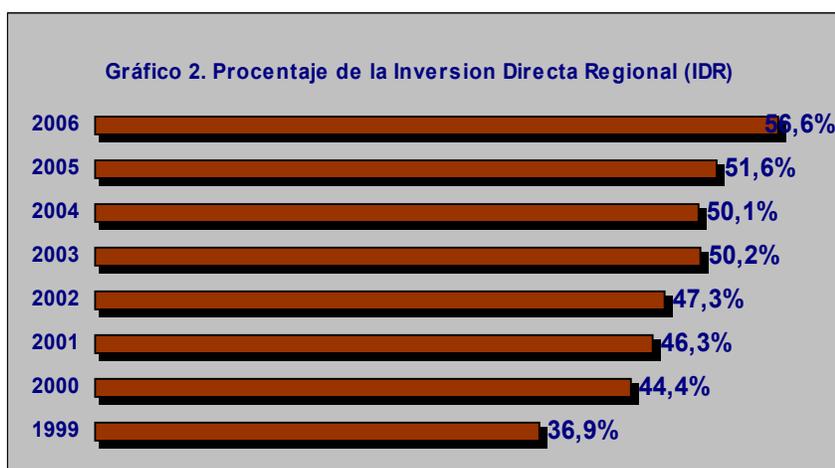
En efecto, desde 1990, se han aprobado tres reformas a las normas constitucionales sobre administración territorial y leyes sobre la materia. Solo durante el periodo 2000-2005 se dictaron 23 leyes<sup>1</sup> en materia territorial que demuestra el interés en seguir avanzando en este tema. Este conjunto de reformas han estado orientadas a estructurar institucionalmente a los gobiernos regionales y los municipios en armonía con el mantenimiento de un estado unitario, otorgando a éstos control sobre un volumen creciente de recursos.

Como resultado de lo anterior, en 2004 las municipalidades administraron recursos por \$ \$1.179.650 millones equivalentes a 2% del PIB. De éstos, un 47% correspondió a ingresos propios financiados principalmente con la recaudación del impuesto territorial, permisos y patentes de beneficio municipal, y un 7% provino de transferencias del gobierno central, principalmente para la administración de establecimientos educacionales y de salud primaria y un 34% del Fondo Común Municipal. El volumen de recursos municipales de 2005 como proporción del gasto del gobierno central es superior al de 1990 en 3%.(Gráfico 1).



<sup>1</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2006), “Memoria de la Descentralización 2000-2006”.

Por su parte, la inversión de decisión regional (IDR) se elevó en 2005 a \$715.646 millones, equivalentes a un 1.1.% del PIB y a 51.6% de la inversión pública total. Esta cifra se compara favorablemente con una IDR equivalente a un 36.9% del PIB en 1999 y con un incremento acumulativo entre el 1989<sup>2</sup> al 2006 de un 900% en 15 años (Gráfico 2). Del total de la IDR de 2005, un 43% correspondió a recursos del FNDR, que pueden ser aplicados con mayor flexibilidad y autonomía por los gobiernos regionales. La mayor parte de la infraestructura construida por el FNDR es posteriormente traspasada a los municipios.



De este modo, los recursos administrados o asignados por los gobiernos subnacionales en Chile equivalieron en 2004 a un 3% del PIB, lo que representa un 14.4% del gasto del gobierno central excluidas las transferencias hacia estos sectores (Cuadro 1). Para llegar a estos niveles, los recursos municipales y regionales se han expandido desde 1990 a un ritmo superior al crecimiento del PIB y del gasto del gobierno central.

En base a lo anterior puede argumentarse que, al menos en materia de recursos, los gobiernos subnacionales han dejado de constituir un componente marginal de la institucionalidad y las políticas públicas, lo que involucra importantes desafíos para su gestión.

La forma en que se hayan aplicado los recursos adicionales con los que han contado las municipalidades y los GORE depende, sin embargo, de las orientaciones del modelo de descentralización que hayan perseguido las autoridades del país.

<sup>2</sup> Durante 1989 sólo un 13.9% de los recursos se decidía a nivel de la región.

## II.2. Enfoques Alternativos sobre Descentralización

Cuando se habla de descentralización no todos entienden lo mismo. Muchas veces se usa el mismo término para aludir a una distribución más pareja de la población y la actividad económica en el territorio que para referirse al traspaso de decisiones desde el nivel superior de una jerarquía institucional o la incorporación de la comunidad local en la asignación de recursos públicos, cuando en realidad se trata de procesos muy distintos.

Por descentralización podemos entender genéricamente cualquier proceso tendiente a reducir la concentración del poder político, la capacidad económica o las decisiones administrativas en un determinado agente o unidad territorial mediante su traslado o reasignación hacia entidades orgánica y funcionalmente diferenciadas. Desde esta perspectiva podemos hablar tanto de descentralización *funcional*<sup>3</sup>, cuando el punto de referencia es la estructura de una organización, como de descentralización *territorial*, cuando el punto de vista es la estructura político-administrativa del país. No obstante, en lo que sigue de este Informe al hablar genéricamente de descentralización estaremos haciendo referencia exclusivamente a su dimensión territorial.

La descentralización puede ser de distintos tipos, según si el objeto de este proceso es la distribución del poder político, la administración de los recursos fiscales, las competencias administrativas, la población o la producción. Mientras en los primeros tres casos hablaremos de descentralización política, fiscal o administrativa, para los últimos dos hablaremos de *desconcentración territorial*. Esta distinción tiene por objeto separar aquellos procesos que están sujetos al control del poder político de aquellos que son más bien el producto de un conjunto de fuerzas económicas y sociales que las autoridades están lejos de controlar plenamente.

Aunque la descentralización es, en la práctica un proceso esencialmente político, se han elaborado un conjunto de teorías que la fundamentan desde el punto de vista económico. En particular, se argumenta que la descentralización fiscal permite elevar el bienestar de la ciudadanía en la medida que permite mejorar la *eficiencia* en la provisión de bienes y servicios públicos<sup>4</sup>.

Desde este punto de vista la descentralización se justifica en la *diversidad*. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la asignación de recursos públicos y su financiamiento a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten

---

<sup>3</sup> Así por ejemplo, un buen número de instituciones públicas en Chile son definidas como *servicios descentralizados* porque la ley les otorga autonomía funcional respecto de los Ministerios y otros órganos de la administración del Estado.

<sup>4</sup> Bahl R., Linn J., "Urban Public Finance in Developing Countries", World Bank, 1992.

aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para hacerlo.

Un análisis cuidadoso del razonamiento anterior muestra, sin embargo, que para que la descentralización incremente la eficiencia en la provisión de bienes públicos se requiere el cumplimiento de tres supuestos fundamentales:

- a. Un marco de competencias de los gobiernos subnacionales concentradas en bienes y servicios públicos cuyos beneficios se captan predominantemente en el territorio bajo la responsabilidad de dichos gobiernos.
- b. La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte de la comunidad local o regional, que le permitan expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos a las autoridades y sancionar a éstas en caso de incumplimiento.
- c. La existencia de suficiente flexibilidad fiscal a nivel local, como para que las autoridades subnacionales puedan ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a las preferencias de la comunidad.

Mientras la segunda condición determina la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la tercera determina la viabilidad de materializar dichas preferencias en prestaciones concretas.

Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad administrativa rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por normas de aplicación general en la administración pública. La gobernabilidad en el nivel subnacional, por su parte, depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía; mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias, y sistema de fiscalización y control sobre las autoridades.

Cuando factores propios de la realidad en que se desenvuelven los estados dificultan el cumplimiento de las condiciones políticas e institucionales para una descentralización exitosa se abren dos opciones. La primera es la de perfeccionar el sistema institucional de manera de facilitar las decisiones locales. Entre las medidas que se inscriben en esta línea se cuentan la elección democrática de las autoridades, la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos subnacionales. Todas estas opciones se inscriben dentro de un enfoque de *elección pública local*.

El segundo camino es considerar a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región y sometidos, por lo tanto, a las directivas de este último. Bajo este enfoque, el fundamento de la descentralización se encuentra no en la eficiencia económica o en la asignación de recursos sino en la eficiencia productiva. En efecto, determinadas funciones públicas pueden enfrentar grandes ineficiencias administrativas y dificultades prácticas al ser administrados centralmente especialmente cuando se trata de pequeñas unidades que prestan un servicio relativamente homogéneo, como la educación o la atención primaria de salud. En estos casos, la problemática se traslada a cómo estructurar un sistema de normas, incentivos y sanciones que asegure que las instituciones del nivel subnacional (agentes) cumplan sus funciones de acuerdo a las prioridades establecidas por el nivel central (principal). A este enfoque se les denomina de *principal-agente*.

En la práctica, es difícil encontrar experiencias en las cuales estos enfoques se apliquen de manera pura. Más común es encontrar combinaciones de ambos en relación a las diversas funciones que desempeñan los gobiernos subnacionales. Así por ejemplo, el enfoque de elección pública local tiende a ser más pertinente respecto de las funciones vinculadas a la administración del territorio y a la provisión de infraestructura de utilidad local o regional. El enfoque de principal-gente, por su parte, es más pertinente en relación a la administración de escuelas y consultorios de salud, donde existen políticas y estándares nacionales, así como respecto de la provisión de infraestructura cuyos beneficios son compartidos entre varias jurisdicciones (ver Cuadro 1).

Asimismo, existen instrumentos y procesos que son comunes a ambos tipos de enfoques y que deben formar parte de cualquier agenda de fortalecimiento de la gestión subnacional. Entre éstos destacan el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, que permitan generar información tanto a la ciudadanía sobre el desempeño de las administraciones subnacionales como al nivel central sobre el logro de los resultados esperados de la gestión de éstas.

**Cuadro 1.**  
**ENFOQUES DE RELACION GOBIERNO CENTRAL-GOBIERNOS**  
**SUBNACIONALES Y LOCALES**

	<b>PRINCIPAL-AGENTE</b>	<b>ELECCIÓN PUBLICA LOCAL</b>
<b>MARCO INSTITUCIONAL</b>	Planes y programas nacionales	Preferencias de la comunidad local
<b>FUNCIONES PERTINENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de escuelas , consultorios de salud</li> <li>• Inversiones con externalidades a nivel nacional</li> <li>• Administración de programas y ejecución de proyectos sin economías de escala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración del territorio</li> <li>• Provisión de infraestructura de beneficio local y regional</li> <li>• Provisión de servicios locales (alumbrado público, aseo)</li> </ul>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias condicionadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos de beneficio local</li> <li>• Coparticipación tributaria</li> <li>• Cobro por servicios</li> <li>• Transferencias no condicionadas</li> <li>• Endeudamiento</li> </ul>
<b>INSTRUMENTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de metas</li> <li>• Contractualización de relaciones intragubernamentales (convenios de desempeño, convenios de programación)</li> <li>• Evaluación del desempeño</li> <li>• Incentivos económicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección de autoridades</li> <li>• Mecanismos de participación y democracia directa (cabildos, presupuestos participativos)</li> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Flexibilidad administrativa</li> <li>• Reconocimiento</li> </ul>
	Sistemas de información, monitoreo y evaluación	

### **II.3. Avances del Proceso de Descentralización en Chile y Perspectivas Futuras**

El proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado ininterrumpidamente a lo largo de los últimos 15 años. Este proceso ha estado acompañado por una periódica adaptación del marco legal y un crecimiento sostenido de los volúmenes de ingresos administrados, intermediados o asignados por los gobiernos regionales y municipalidades.

El que el proceso de descentralización se haya desarrollado sostenidamente, sin crisis de envergadura, hace que la experiencia chilena destaque en un contexto latinoamericano marcado por el conflicto y las crisis en esta materia. Aún así, Chile sigue manteniendo una estructura institucional y financiera bastante centralizada en relación a la mayor parte de los países comparables de la región.

Para entender lo anterior es importante caracterizar al proceso de descentralización fiscal en Chile a partir de seis elementos principales:

- La entrega de un grado de autonomía a las municipalidades y gobiernos regionales (GORE) limitado por la mantención de la estructura institucional propia de un estado unitario y la influencia de una tradición fuertemente centralista. Estas limitaciones son especialmente notorias en el caso de los gobiernos regionales, constituidos como servicios públicos descentralizados, sin autonomía política ni legislativa ni ingresos propios. Aunque las municipalidades gozan de un mayor grado de autonomía político-administrativa, éstas no cuentan con facultades para regular ni administrar los impuestos y derechos que aplican.
- Un desarrollo limitado de los mecanismos de participación de la comunidad local. Esta limitación se expresa en que los alcaldes cuentan con un alto grado de autonomía en relación a los Concejos Municipales, en que las instancias de participación ciudadana, como los Consejos Económicos y Sociales Provinciales tienen una presencia muy limitada y en que los integrantes de los GORE son elegidos a través de un procedimiento indirecto. En estas circunstancias, las oportunidades de participación ciudadana en las decisiones locales y regionales está en buena medida sujeta a la voluntad del Alcalde o del Intendente Regional.
- Un régimen relativamente simple de distribución de funciones y financiamiento consistente con algunos principios básicos de federalismo fiscal. Así, los municipios cuentan con un régimen prácticamente autárquico de financiamiento en el que, en lugar de los mecanismos de coparticipación de impuestos, característico de otros países de América Latina, éstos perciben la totalidad de la recaudación del impuesto territorial, la que es redistribuida entre ellos por el Fondo Común Municipal. Estos recursos son aplicados al financiamiento de funciones concentradas en la prestación de servicios de alta incidencia territorial. Los servicios traspasados de educación y salud se financian con transferencias determinadas a través de fórmulas preestablecidas. Los GORE, por su parte cuentan con funciones concentradas en el desarrollo de infraestructura de beneficio local, la que financian principalmente con transferencias del gobierno central determinadas también por una fórmula preestablecida.
- La operación de un conjunto relativamente amplio de mecanismos indirectos de administración de recursos por parte de las municipalidades y GOREs. Tales mecanismos, como los de inversión sectorial de asignación regional o la participación de los municipios en la aplicación de calificación de elegibilidad para el acceso a subsidios, fueron concebidos originalmente como soluciones de compromiso ante el riesgo de entregar el control de grandes volúmenes de recursos públicos a entidades con experiencia limitada, pero han tendido a prolongarse en el tiempo como producto de la resistencia de los servicios sectoriales a transferir sus competencias.

- Una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos a las entidades subnacionales, estableciéndose escasas distinciones en atención a las fuertes diferencias socioeconómicas y culturales entre las regiones y comunas del país, así como en las capacidades administrativas de municipalidades y GOREs.
- Un alto grado de disciplina financiera, expresado en parte en la estructura de funciones y financiamiento observada anteriormente, así como en la inclusión de los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos del Sector Público y la prohibición de endeudamiento municipal sin la autorización de una ley.

De esta manera, el proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado con una lógica vertical (“top-down”), conducido desde el centro y resguardando la consistencia entre las competencias traspasadas y los instrumentos empleados con la racionalidad para su administración en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, el traspaso de responsabilidades y recursos ha estado acompañado de un especial cuidado por mantener la disciplina fiscal.

Pese a estas características, el proceso de descentralización no ha seguido una racionalidad única, sino que ha combinado elementos de elección pública local (FNDR de libre asignación, libertad de las municipalidades para definir prioridades y asignar recursos, mecanismos de planificación regional y local) y elementos de la lógica principal-agente (Doble carácter institucional del Intendente, ISAR, subvenciones educacionales, asignación per cápita en atención primaria, convenios de programación) (Ver Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL EN CHILE**  
**SEGÚN ENFOQUES**

PRINCIPAL-AGENTE	ELECCIÓN PUBLICA LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)</li> <li>• Convenios de programación de inversiones</li> <li>• Pagos por beneficiario (Subvenciones educacionales, per cápita salud municipal)</li> <li>• Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR)</li> <li>• Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto territorial</li> <li>• Derechos y patentes</li> <li>• Cobros por servicios</li> <li>• Fondo Nacional de Desarrollo Nacional (FNDR)</li> <li>• Fondo Común Municipal (FCM)</li> </ul>

Como señala Wiesner (2003), la prudencia fiscal acompañada con un alto nivel de desarrollo institucional y de un entorno sectorial intensivo en

incentivos, para elevar la eficiencia en las asignaciones de los recursos, le ha permitido a Chile capitalizar buena parte de los beneficios potenciales del proceso de descentralización.

A pesar de estos logros que han posibilitado una asignación eficiente y equitativa a nivel subnacional, el modelo chileno de descentralización presenta algunas deficiencias. Un estudio del Banco Mundial de 1994<sup>5</sup> señaló como problemas del modelo: i) la necesidad de incrementar los gastos municipales en algunos sectores, y así compensar los déficit en las transferencias del gobierno central y la autonomía limitada para la prestación de algunos servicios; ii) falta de definición o definición inadecuada de la asignación de funciones en lo que respecta al suministro y financiamiento de algunos servicios municipales; iii) falta de flexibilidad en el acceso de recursos, y iv), débiles incentivos para una buena asignación de los recursos de inversión debido a la ausencia de esquemas de cofinanciamiento.

Durante el gobierno del Presidente Lagos el proceso de descentralización experimentó un cierto giro, al menos en el nivel regional. En efecto, después de haberse fijado nuevas metas para el incremento de la proporción de la IDR en la inversión pública total, crear nuevos programas ISAR, IRAL e incorporar nuevos recursos al FNDR, el gobierno resolvió centrar su atención en la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional. Con este objeto se promovió la formulación de Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), la formulación de planes plurianuales de inversión y la concertación del anteproyecto regional de inversiones (ARI), todo ello respaldado por la incorporación del sistema de Gestión Territorial Integrada en los Programas de Mejoramiento de Gestión de los servicios públicos con presencia regional (PMG-GTI). El énfasis puesto en este período en la gestión territorial integrada y en la coordinación entre entidades sectoriales y regionales fue acompañado de una desaceleración del proceso de traspaso de competencias en materia de inversión e involucró, en consecuencia, un fortalecimiento relativo de la racionalidad principal-agente.

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, retoma el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales. Dicho énfasis se refleja en los siguientes compromisos en materia de descentralización:

- Elección directa de los consejeros regionales.
- Traspasar a los gobiernos regionales y municipales todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio, incluyendo la construcción y conservación de calles, caminos locales, escuelas, consultorios, parques, plazas y centros comunitarios, la regulación del espacio urbano, la administración de propiedades públicas de uso regional, el transporte, la conservación del medio ambiente y de áreas protegidas, y la reacción ante emergencias.

---

<sup>5</sup> Banco Mundial (1994), "Chile: Finanzas de los gobiernos Subnacionales".

- Traspasar a las regiones buena parte de las funciones públicas de fomento productivo, respaldado por la creación de Agencias Regionales de Desarrollo.
- Desarrollar el traspaso de recursos y competencias de manera selectiva, permitiendo un avance más rápido de las comunidades con instituciones más exitosas.
- Desarrollar mecanismos de presupuestos participativos para la asignación de recursos a proyectos de inversión.
- Promover un pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas.

Como puede apreciarse entonces, luego de que los esfuerzos por elevar la coordinación regional de las inversiones revivieran una racionalidad principal-agente en el proceso de descentralización, las iniciativas propuestas en el programa de la Presidenta Bachelet involucran un importante giro en la dirección de fortalecer la gobernabilidad y autonomía subnacional, creando mayores espacios para la elección pública local.

#### **II.4. Riesgos Involucrados**

El proceso de descentralización en Chile, en la medida que se proponga elevar la autonomía local y regional, no está exento de riesgos. La actitud de las autoridades indica que uno de los riesgos que más les preocupan corresponden a los riesgos financieros. Existe evidencia suficiente como para argumentar que tales temores no son infundados, al menos en lo que a las municipalidades se refiere.

En efecto, pese a las disposiciones constitucionales que establecen que las municipalidades sólo pueden endeudarse si una ley así lo autoriza y pese a que no se ha dictado ninguna ley en tal sentido en los últimos años, las municipalidades han ido generando algunas modalidades encubiertas o indirectas de deuda. La dilatada aprobación de la Ley de Rentas Municipales II , al postergar el acceso de las municipalidades a nuevos recursos, exacerbó esta situación.

Es así como en la actualidad las municipalidades establecen compromisos financieros distintos de lo que la ley entiende como deuda a través del leasing, el leaseback, la morosidad previsional, la postergación del integro de aportes al Fondo Común Municipal (FCM) y la postergación de pagos a proveedores.

Es así como de acuerdo a un reciente informe entregado por la Contraloría se estima para las municipalidades un total de acreencias de \$ 211.046 millones en 2005, equivalente a cerca de 400 millones de dólares, cifra que representa prácticamente el doble de lo observado en 2001.

En julio de 2005, la Dirección de Presupuestos presentó a la Comisión Mixta de Presupuestos un listado de diez factores que, a juicio de la institución, debilitan la disciplina financiera a nivel municipal. Estos son los siguientes:

- Aprobación de presupuestos con supuestos no realistas sobre ingresos y/o compromisos de gasto, sin sanciones efectivas para autoridades o funcionarios que contribuyeron a dichos errores.
- La iniciativa sobre denuncia de abandono de deberes de Alcalde por deudas provisionales o con el FCM recae en concejales, que muchas veces son parte interesada en postergación de pagos.
- Ausencia de sanciones para Alcaldes que dejan sus cargos legando situaciones deficitarias a sus reemplazantes.
- Ausencia de control y sanciones sobre el desempeño de la municipalidad en demandas judiciales genera pasivos contingentes que cuando se materializan no son posibles de absorber en un marco de presupuestos anuales.
- Ausencia de información y control sobre gestión de corporaciones municipales, facilita un uso ineficiente o el desvío de recursos hacia fines no educacionales.
- Debilidad de controles sobre compromisos de recursos en marco de registros sobre base de caja.
- Las limitaciones de la información sobre deudas con proveedores y empresas de servicios lleva a subestimar compromisos económicos y distorsiona evaluación de gestión financiera de autoridades municipales.
- Limitaciones legales sobre embargabilidad de bienes municipales y venta de activos prescindibles genera impunidad y limita capacidad para cumplir compromisos.
- Fijación de tasas tributarias por ley y administración por órganos del Ejecutivo impiden que comunidad enfrente costos reales de compromisos y programas impulsados por autoridades municipales.
- La escasez de información pública sobre gestión financiera del municipio debilita control de la comunidad sobre autoridades locales y debilita sanciones políticas al comportamiento irresponsable.

Los problemas anteriores configuran de este modo un panorama en que las limitaciones al endeudamiento formal están siendo soslayadas a través de mecanismos que no son sólo menos transparentes sino considerablemente más costosos. Una mayor disponibilidad de recursos provenientes de la entrada en vigencia de nuevos avalúos de bienes raíces y la Ley de Rentas Municipales II y de la entrega de anticipos de aportes del gobierno central para atender

situaciones de emergencia posiblemente permitan dilatar la situación actual, pero no necesariamente impedirán una crisis del sistema.

De esta manera, la mayor disponibilidad de recursos municipales en 2006 y 2007 debería ser mirada como una oportunidad para introducir medidas preventivas, antes que una excusa para postergar una solución.

## **II.5. Experiencias de Fortalecimiento de la Disciplina Fiscal Subnacional en América Latina**

Para identificar qué medidas de prevención de riesgos financieros y fortalecimiento de la disciplina fiscal pueden ser adecuadas de introducir en Chile resulta útil analizar la experiencia de otros países de Latinoamérica que han debido enfrentar este tipo de problemas en situaciones más apremiantes.

Estas experiencias están marcadas por una situación inicial en que los gobiernos subnacionales (GSN) han contado con mayor autonomía financiera originada ya sea en la naturaleza federal de los estados o en el desarrollo de procesos de descentralización que han priorizado el traspaso de recursos por sobre el traspaso de competencias y responsabilidades.

En estas experiencias, al mismo tiempo que los GSN han ganado autonomía fiscal—responsabilidades de gasto, bases impositivas, transferencias de ingresos del centro, y la autoridad para contraer deuda—su comportamiento fiscal se ha ido transformando en fuente de preocupación. Cuando los GSN aplican políticas fiscales no viables, pueden poner en peligro los servicios que manejan (para los cuales el gobierno central puede tener responsabilidad última), la salud del sistema financiero, la credibilidad del país en los mercados financieros internacionales y la estabilidad macroeconómica. Muy a menudo el gobierno central se ve obligado a rescatarlos de la insolvencia financiera, lo que puede afectar su propia viabilidad fiscal recompensando las tácticas fiscales populistas de los GSN.

Es importante destacar que las condiciones necesarias para que un gobierno pueda implementar una política de dejar operar el mercado para que éste imponga disciplina fiscal a los GSN, es decir, sin intervenir ni rescatarlos, son muy restrictivas y los países latinoamericanos ni ningún otro país emergente las cumplen.

Los gobiernos nacionales han tratado diversos mecanismos para evitar problemas fiscales con los GSN. Una forma ha sido dictar Leyes de Responsabilidad Fiscal (LRF) que prescriben reglas de comportamiento fiscal para los GSN y establecen incentivos y recompensas por éxito o sanciones por fracaso por cumplimiento de esas reglas. Para el gobierno nacional, una LRF puede actuar como un instrumento de compromiso impuesto a los futuros gobiernos a través del tiempo y para los GSN puede actuar como un

instrumento de compromiso impuesto a gobiernos en diferentes lugares geográficos a través del espacio.

Entre las LRF, alguna son leyes nacionales que se aplican a todos los niveles de gobierno, como es el caso de Brasil, Colombia y Perú que se conocen como sistemas de “arriba hacia abajo”. En otros casos, como en Argentina, el gobierno aprueba una LRF sólo para el gobierno nacional estableciendo el marco, incentivo y ejemplo para que los GSN implementen voluntariamente sus LRF propias. Este sistema se conoce como de “abajo hacia arriba” y son parecidos a las federaciones que mantienen la disciplina fiscal a través de incentivos como Estados Unidos, Canadá, y últimamente México. Estos sistemas requieren más tiempo para establecer credibilidad de las políticas que establecen los incentivos, y por lo tanto se necesita más tiempo para saber si funcionan.

A lo largo de Latino América la creación de LRF se ha efectuado en diferentes contextos y lógicas de aplicación de instrumentos de ajustes. En muchos casos como por ejemplo en Argentina, Brasil y Colombia las LRF surgen como un mecanismo para hacer frente a las crisis de deuda de los gobiernos subnacionales. A diferencia de otros países, México, ha gozado de una buena disciplina fiscal de los GSNs por ello la reciente LRF creada el 2006, a diferencia de los otros casos, está enfocada a la regulación y transparencia del sistema financiero más que con el establecimiento de restricciones de deuda. Lo recién descrito evidencia la existencia de fórmulas utilizadas para restablecer la prudencia fiscal son diferentes en cada uno de los países.

Como señala el Cuadro 3 en el caso particular de los GSN existe una gran heterogeneidad entre los mecanismos implementados para regular el endeudamiento subnacional, los que varían según el país y el enfoque utilizado. A grandes rasgos las normas aplicadas están orientadas a: (a) Requerir aprobación expresa de un tercero (gobierno central o clasificadores de riesgo); (b) Establecer techos exógenos al endeudamiento de cada GSN; (c) Establecer criterios de elegibilidad objetivos (en base a indicadores) para autorizar o establecer límites de endeudamiento; d) Establecer topes o condiciones explícitas de garantías.

A pesar del gran esfuerzo realizado a través de estas medidas estos mecanismos han tenido resultados distintos en cada uno de los países, tanto por su contextos como por las herramientas utilizadas. En algunos casos estas normas han sido transgredidas produciendo salvatajes como es el caso de Colombia.

En síntesis, los recientes ajustes en el marco normativo del financiamiento subnacional, reflejado en las leyes de responsabilidad fiscal aprobadas por varios países, han buscado fortalecer la disciplina financiera de éstos, elevar la transparencia en la administración de sus recursos y establecer nuevas instancias de rendición de cuentas sin sacrificar su flexibilidad administrativa.

**Cuadro 3.**  
**NORMAS DENTRO DE EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL EN GOBIERNOS SUBNACIONALES**

PAIS	Normas de carácter sub-nacional.
<b>ARGENTINA</b>	Gobierno Federal invita a participar a los gobiernos sub-nacionales (GNs) de metas fiscales.
<b>BRASIL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promulga la Ley 9696 (1997) que establece las condiciones de renegociación de la deuda de los GSNs.</li> <li>• La Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) reitera que el gobierno federal retenga de las transferencias lo adeudado por el GSN al gobierno federal.</li> <li>• La Ley de Asociaciones Público Privadas (APPs) establece mecanismos para que las GSNs estén sujetos a límites en las concesiones.</li> </ul>
<b>COLOMBIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se modificaron requisitos de provisiones sobre los préstamos vencidos de los GSNs.</li> <li>• Se aumento la relación de capital a préstamos de estas entidades y se aumento el monto de ingresos que debían ser usados como garantías de préstamos.</li> <li>• Se aprueba la “ Ley de Endeudamiento Territorial” o ley 357 (1997) calificaba a los GSNs según su nivel de endeudamiento, criterio sobre el cual se determinaba el acceso a nuevas deudas y a planes de estabilización fiscal. Esta ley no fue efectiva.</li> <li>• Se aprueba la Ley No 617, que establece reglas que limitan los gastos operativos de los GSNs.</li> <li>• Se promulga la “ Ley Orgánica de Transparencia y Responsabilidad Fiscal” , que prohíbe al gobierno nacional prestar a los GSNs o garantizarles deuda si están en violación de las leyes 357 o 617. o si están atrasado con el servicio nacional.</li> <li>• Se prohíbe el compromiso de gastos futuros(vigencias futuras) y que se aumente los gastos de personal en años electorales.</li> <li>• Requiere que los GSNs obtengan calificaciones de riesgo satisfactorias de agencias internacionales antes de poder pedir prestado.</li> </ul>
<b>PERÚ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea una en conjunto con un</li> <li>• El 2003 se establece una nueva ley de “ Prudencia y Transparencia Fiscal” (LPTF) que estableciera las siguientes disposiciones para los GSNs: a)Debe preparar; b)el límite sobre el déficit se aplica tanto a los niveles subnacionales así como el nacional; c)necesitan la garantía del gobierno central para contraer deuda externa, que debe asignarse a financiar infraestructura; d) si existe violación de las metas en la ley, el gobierno central debe retener transferencias para efectuar los pagos de deuda.</li> <li>• La nueva ley no prohíbe el endeudamiento de los GSNs a endeudarse sin garantía del gobierno nacional.</li> <li>• Existen topes de garantías</li> <li>• No hay sanciones individuales pero se debe cumplir la ley de acuerdo a las reglas y principios de la Ética del Servicio Público.</li> </ul>

Dado que en su gran mayoría estas leyes han surgido en respuesta a importantes desequilibrios financieros subnacionales, su aplicación ha sido pactada y aplicada gradualmente.

Afortunadamente, la situación financiera de los gobiernos subnacionales en Chile dista mucho de la situación descrita. En tales circunstancias, el país cuenta con la ventaja fundamental de poder prevenir eventuales crisis antes de que éstas se manifiesten. Las propuestas de este Informe están en buena medida motivadas por este propósito.

### **III. OPCIONES METODOLOGICAS**

#### **III.1. Objetivos de un Sistema de Acreditación**

Un sistema de acreditación y/o evaluación institucional puede cumplir diferentes objetivos dependiendo del enfoque que guíe el proceso de descentralización de un país.

Si éste está guiado por la lógica de la elección pública local, un sistema de acreditación debería estar orientado a generar mayor transparencia sobre la capacidad con que las unidades subnacionales que generan los servicios públicos en beneficio de la comunidad responden a las preferencias de ésta. En la medida que los miembros de la comunidad local tengan opciones de “voz” o “salida” en el sentido de Hirshman<sup>6</sup>, la información obtenida por éstos permitiría estructurar un efectivo sistema de incentivos sobre las organizaciones subnacionales y sus autoridades, a través del reconocimiento, prestigio y, en definitiva la probabilidad de mantenerse o ascender en sus posiciones.

En este escenario, la importancia de un buen sistema de información y acreditación puede ser crucial si se considera las opciones que para la “voz” y “salida” representan sistemas con menor información. En efecto, un sustituto perverso de la información sobre la capacidad de respuesta y la eficiencia de los gestores locales puede ser el clientelismo, el tráfico de influencias o aún la corrupción. Este riesgo se incrementa en el caso de las autoridades subnacionales por su mayor cercanía a sus votantes y por los mayores grados de flexibilidad y autonomía que les otorga la ley. En el caso de Chile este es típicamente el caso de los municipios.

Del mismo modo, si sistemas de esta naturaleza permiten hacer comparaciones entre organizaciones equivalentes en el nivel local también sería posible permitir a las comunidades locales discernir sobre el grado de autonomía con que efectivamente cuentan sus autoridades y la eficiencia con que dicha autonomía puede ser ejercida. Esto resulta relevante en contextos en que los ámbitos de responsabilidad y autonomía de las organizaciones locales es excesivamente complejo como para ser reconocible por la comunidad local, situación que las autoridades subnacionales pueden explotar para deslindar sus propias responsabilidades.

En síntesis, en un proceso de descentralización guiado por la lógica de la elección pública local, el principal sentido de un sistema de acreditación y evaluación sería el generar transparencia respecto de la capacidad de los organismos subnacionales para responder a las preferencias de la comunidad local (governabilidad), así como la efectividad y eficiencia de esa respuesta. Un sistema de esta naturaleza tendría como principales desafíos el identificar las metodologías e indicadores que mejor reflejen gobernabilidad, eficacia y

---

6

eficiencia, así como encontrar la instancia institucional que permitiera garantizar ecuanimidad en la información que se entrega.

Por otra parte, en un proceso de descentralización guiado por la lógica de la relación principal-agente, el sentido principal de un sistema de acreditación y evaluación sería alinear las acciones del agente con los objetivos del principal. En particular, los sistemas estructurados en torno a la relación principal-agente buscan focalizar la atención en los resultados de la acción del agente, correspondiéndole al principal establecer los objetivos de su acción, los indicadores a utilizar, las metas que se les aplicarán y sus correspondientes medios de verificación, la administración de los sistemas de información y el uso de la información generada.

El objetivo inmediato de un sistema de acreditación y evaluación bajo el enfoque de principal-agente es fundamentar la aplicación de premios y castigos. En este caso no existe mayor duda sobre quien debe administrar el sistema, pues se trata del propio principal, sin perjuicio que delegue parte de sus funciones en algún otro actor.

Adicionalmente, es posible identificar una tercera lógica del proceso de descentralización, cual es la de la transición desde un enfoque de principal-agente a uno de elección pública local. Tal transición puede justificarse en la inexperiencia o limitada capacidad de gestión de las entidades subnacionales, que no permiten aún extender a plenitud sus competencias y la flexibilidad para ejercerlas, o en la falta de desarrollo de los mecanismos que permitan a la comunidad manifestar sus preferencias, pero donde existe una voluntad del sistema político para completar dicha transición.

En este caso, un sistema de acreditación y evaluación podría estar orientado a facilitar esa transición, entregando las señales que permitan avanzar en el traspaso de facultades, competencias y autonomía hacia las entidades subnacionales.

Como ya se ha comentado, el sistema de descentralización vigente en Chile combina elementos de los enfoques de elección pública local y relación principal-agente. No obstante, es también una particularidad del sistema chileno el que esta combinación está claramente segmentada, en funciones e instituciones separadas. Por tal razón, es posible que coexistan sistemas de acreditación y evaluación que respondan a ambas lógicas en la medida que exista una correspondencia con las funciones e instituciones que responden a cada una de éstas. Del mismo modo, es reconocible en algunos mecanismos vigentes y, en especial, en el programa del actual gobierno, la existencia de regímenes de transición desde uno a otro enfoque.

Lo que resta de esta sección precisamente busca distinguir las instituciones y los procesos que están sujetos a cada uno de los tres enfoques señalados, sentando así las bases para el diseño de el o los sistemas de acreditación y evaluación que respondan mejor a cada uno de ellos.

## **III.2. Actores Subnacionales**

La descentralización en Chile ha debido luchar contra una tradición centralista muy marcada que algunos vinculan incluso con las características del proceso de conquista y la constitución de la República.

El actual proceso de descentralización tiene como referentes dos reformas introducidas durante el régimen militar:

- El cambio en la división político-administrativa del país que dio origen a la actual estructura regional. Dicho cambio se vio acompañado por la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), concebido inicialmente como un innovador mecanismo de compensación territorial.
- El fortalecimiento de los municipios, a partir de las disposiciones de la Constitución de 1980 y de las leyes orgánicas correspondientes, así como del traspaso de la administración de establecimientos educacionales, de establecimientos de atención primaria de salud y de cementerios. Este traspaso de funciones fue acompañado por la creación de novedosos sistemas de financiamiento.

Tanto el proceso de regionalización como de municipalización se vieron seriamente afectados durante la década del 80 como consecuencia de los profundos ajustes fiscales del período. Es así como el FNDR redujo sus recursos a niveles mínimos, las subvenciones educacionales experimentaron un retroceso real cercano al 40% y el financiamiento por atención prestada (FAP) en salud primaria debió ajustarse a límites de gastos impuestos exógenamente.

Con el retorno a la democracia se revaloriza la descentralización y en 1991 se reforma la Constitución para disponer la elección de alcaldes y concejales municipales, crear los gobiernos regionales y establecer nuevas modalidades de decisión regional sobre las inversiones públicas.

Desde la Reforma Constitucional de 1991 se han introducido otras dos reformas constitucionales en materia subnacional (para otorgar mayor autonomía a los municipios para fijar la dotación y remuneraciones de su personal y para permitir la creación por ley de nuevas regiones) y numerosas reformas legales en materias de financiamiento y organización de municipalidades y gobiernos regionales.

Estas reformas han dado lugar a cinco categorías de organismos públicos en el nivel subnacional.

### **a. Municipalidades**

Según lo dispuesto por la Constitución, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una

municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo.

Según declara la Constitución las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, los municipios cuentan con dos grandes grupos de funciones: las privativas y las compartidas.

Las funciones privativas son aquellas que sólo pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda. De este tipo de funciones las más importantes son:

- La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales (PLADECO)
- El aseo y ornato de la comuna.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Las funciones compartidas son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Entre otras corresponden a:

- La educación, la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente.
- La asistencia social y jurídica, capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política.

Para el cumplimiento de estas funciones los municipios tienen una serie de atribuciones, entre las que destacan:

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo en los casos en que la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.

## **b. Gobierno Regional**

La Constitución establece que el gobierno y la administración interior del Estado, se divide en regiones en las cuales reside un intendente quien es de exclusiva confianza del Presidente.

Este intendente, quien es representante directo del Presidente en el territorio, presidirá la dirección de la región acompañado de un consejo regional en el Gobierno Regional (GORE), el que como señala la Constitución gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

Como señala la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, esta institución corresponde a un servicio público descentralizado, donde está radicada la administración superior de las regiones del país. Tienen por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ellas. Para el ejercicio de sus funciones gozan de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y están investidos de las atribuciones que la ley les confiere.

A su vez se señala que el gobierno regional estará constituido por el intendente y el concejo regional,

Entre sus principales funciones esta:

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación.
- Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan.
- Decidir la destinación de destinos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la Ley de Presupuesto de la Nación.
- Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y decretos supremos reglamentarios.

- Asesorar a municipalidades, cuando estas lo soliciten especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- Ejercer las competencias que le sean transferidas.
- Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.
- Procurar la planificación territorial.
- Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región.

Para el debido cumplimiento de estas funciones los GOREs cuentan con las siguientes atribuciones:

- Aprobar y modificar las normas reglamentaria regionales que le encomienden las leyes.
- Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos conforme a lo dispuesto a la ley.
- Convenir con los ministerios, programa anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.
- Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecutan con cargo al presupuesto.
- Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo.

### **c. Intendencias y Gobernaciones**

Según la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el Intendente es un representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Es nombrado por este y se mantiene en sus funciones mientras cuente con su confianza.

- Dirigir las tareas de Gobierno interior en la Región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior.
- Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del Gobierno interior en la Región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella.

- Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la Región.
- Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la Región.
- Formular políticas de desarrollo de la Región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales.
- Presidir el Consejo Regional, con derecho a voz. En caso de empate, tendrá derecho a voto dirimente. No obstante, cuando el consejo regional ejerza las funciones de fiscalización, sólo tendrá derecho a voz
- Proponer al Consejo Regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la Región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.
- Ejercer la administración de los bienes y recursos propios que el Gobierno Regional, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y a las normas que el consejo regional pueda adoptar sobre la materia.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los Servicios Públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la Región, directamente o a través de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del Gobierno Regional.

Según lo dispuesto en la misma Ley N° 19.175, en cada provincia existe una Gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Estará a cargo de un Gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Le corresponde a la Gobernación, de acuerdo con las instrucciones del Intendente, supervigilar los Servicios Públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia.

Para el cumplimiento de estas funciones la Gobernación ejercerá atribuciones como:

- Ejercer las tareas de Gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes.

- Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público.

#### **d. Servicios Públicos Desconcentrados**

Según la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la desconcentración territorial de los Servicios Públicos nacionales se realiza mediante direcciones regionales o provinciales a cargo del respectivo director regional o provincial, quien dependerá jerárquicamente del director nacional del Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el Gobierno Regional, estarán subordinados al Intendente a través del correspondiente Secretario Regional Ministerial.

Los Ministerios se desconcentran territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

Cada SEREMI estará a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien, sin perjuicio de su condición de representante del o de los Ministerios respectivos en la Región, será colaborador directo del Intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del Gobierno Regional.

Les corresponderá:

- Elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin respecto de los órganos que integren el respectivo sector.
- Estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales.
- Preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el Ministerio respectivo.
- Informar permanentemente al Gobierno Regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector.
- Llevar a cabo las tareas que sean propias de su respectivo Ministerio, de acuerdo con las instrucciones del Ministro del ramo.
- Realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado que integren su respectivo sector.
- Cumplir las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos.

- Ejercer las atribuciones que se les deleguen por los Ministros respectivos.

Por otra parte, según lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la desconcentración territorial se realiza mediante Direcciones Regionales a cargo de un Director Regional, quien depende del Directo Nacional del servicio. Estos Servicios desconcentrados tienen como rol el procurar el correcto funcionamiento y prestación de servicios en el territorio. Para cumplir esta función tienen la atribución de encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su propiedad, a las Municipalidades o a entidades de derecho privado, previa autorización otorgada por ley y mediante la celebración de contratos, siempre y cuando se resguarde el cumplimiento del servicio.

#### **e. Subsecretaría de Desarrollo Regional**

La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), es un órgano del Ministerio del Interior, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización. Según lo dispuesto en el D.F.L. N° 1-18.359, de 1985, el Ministerio del Interior traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

De esta forma entre otras se le asignan las siguientes funciones:

- Coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional.
- Colaborar en la modernización y reforma administrativa del Estado
- Administración de recursos de inversión.
- Generar instancias de coordinación y comunicación entre las autoridades de la institución para la construcción de sentidos y el desarrollo de los procesos de planificación.
- Efectuar análisis de la inversión regional y coordinar con los territorios la formulación de los programas de inversión.
- Realizar estudios de inversiones regionales para generar los insumos del proceso anual de presupuesto Subdere y de GOREs (ARI, PRI).
- Fomentar y apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad municipal.
- Facilitar la coordinación de los servicios públicos con los Municipios y entre éstos.
- Administrar el Fondo Común Municipal (FCM).

A partir de las normal legales que rigen a las cinco categorías institucionales señaladas, puede observarse que tanto las municipalidades como los GORE son las instancias que la ley identifica como protagonistas del proceso de descentralización. A ambas instituciones la ley les asigna una estructura institucional representativa (aunque en el caso del GORE a través de un mecanismo indirecto) y competencias privativas en materia de asignación de recursos, necesarios para una elección pública local. Sin embargo, la ley también establece para municipalidades y GOREs funciones compartidas en las que se manifiesta la voluntad del gobierno central como principal.

Por su parte, las Intendencias y Gobernaciones son concebidas claramente como representantes del Presidente de la República en la región y provincia, respectivamente, cumpliendo las funciones propias de lo que la Constitución concibe como administración interior del estado. De este modo, Intendencias y Gobernaciones pueden ser concebidos simplemente como órganos desconcentrados del Ministerio del Interior, con una participación limitada en la estructura subnacional, excepto por la curiosidad de que el Intendente sea al mismo tiempo el representante del Presidente en la región y un órgano del GORE.

Los órganos desconcentrados de los servicios públicos en la región, por su parte, se caracterizan por una doble dependencia de la autoridad sectorial y la regional, integrando en algunos casos los gabinetes regionales, y debiendo responder al mandato de conciliar las prioridades sectoriales y regionales a través de un conjunto de mecanismos político-administrativos.

Finalmente, la SUBDERE es la institución del gobierno responsable de conducir el proceso de descentralización, proponiendo las políticas, planes y programas necesarios para ello. Aún así, la SUBDERE no concentra todas las funciones pertinentes a este objetivo, pues además existen responsabilidades técnicas en los SERPLAC de MIDEPLAN.

### **III.3. Mecanismos de Transición**

Junto con la definición de las funciones y atribuciones de las diversas instituciones presentes en el nivel subnacional se aprecia en la normativa chilena un conjunto de normas e instrumentos indicativos del proceso de transición hacia un régimen de mayor autonomía regional y municipal que, de completarse, fortalecería los espacios para la elección pública local.

Entre estas normas e instrumentos de transición destacan los siguientes:

- a. *Instrumentos híbridos de decisión regional sobre inversiones.* La normativa legal que siguió a la Reforma Constitucional de 1991 estableció un conjunto de instrumentos de inversión que incluyeron una participación limitada de las regiones en las decisiones. Tal es el caso de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación y programas sectoriales de inversión para los cuales la Ley de Presupuestos incluyó

glosas estableciendo la obligatoriedad de una consulta al GORE previo a su identificación presupuestaria. En buena medida, este tipo de mecanismos responde a las aprehensiones de las autoridades nacionales respecto de la capacidad de los gobiernos regionales para asumir más funciones ejecutivas. Tales aprehensiones, aunque comprensibles, han dado lugar a un portafolio de programas de inversión respecto de los cuales las facultades de los gobiernos regionales están en cerca del 60% de los casos, limitadas a la aprobación de proyectos específicos, pero no a la identificación de prioridades y estrategias que respondan a las preferencias de la región.

- b. *Limitaciones al endeudamiento.* Como ya se ha indicado, la Constitución establece que los municipios sólo pueden endeudarse en la medida que una ley específicamente lo autorice. Desde que entró en vigencia esta disposición prácticamente no se ha dictado ninguna ley autorizando tal endeudamiento, con lo que en la práctica las municipalidades han estado impedidas de hacerlo. Esta prohibición ha sido destacada como un verdadero baluarte de la disciplina fiscal a nivel municipal en Chile. No obstante el valor de esta limitación a la luz de las experiencias de indisciplina fiscal en otros países de la región, debe reconocerse que ésta constituye al mismo tiempo una importante limitación a la gestión municipal en presencia de inevitables ciclos en los ingresos y gastos municipales y de proyectos de inversión cuyo costo podría ser distribuido a lo largo del tiempo. Si existieran mecanismos adecuados para evaluar el riesgo financiero de los municipios y la calidad de su gestión sería posible otorgar de modo selectivo autorizaciones de endeudamiento a aquellos que ofrecieran mayores garantías de sostenibilidad y eficiencia en el uso de los recursos sin incurrir en riesgos significativos. El desarrollo de tales mecanismos de evaluación y su aplicación al análisis de requerimientos específicos de endeudamiento serían candidatos naturales al *Pacto Fiscal Municipal* propuesto en el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet.
- c. *Gestión de recursos humanos.* La Reforma Constitucional de 1991 estableció un marco normativo de acuerdo al cual tanto las plantas de personal como las remuneraciones de los funcionarios municipales deben ser fijados por ley. De acuerdo a la misma Constitución tales leyes son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que dejaba en manos del gobierno central decisiones claves sobre la gestión de las municipalidades, pese a la garantía de autonomía de gestión otorgada por la propia Constitución a estas entidades. Como es natural, esta normativa se tradujo en que los funcionarios municipales negociaran directamente con el gobierno sus condiciones laborales. A fines de la década del 90, una nueva Reforma Constitucional pretendió modificar esta situación, trasladando a los municipios la facultad para fijar las plantas y remuneraciones de su personal, sin embargo, desde entonces no se ha dictado la ley que permitiría aplicar esta disposición, con lo que las negociaciones se han mantenido, prolongando la transición hacia un régimen de mayor autonomía municipal.

- d. *Servicios públicos regionales y traspaso de competencias.* Las disposiciones vigentes en materia regional contemplan la posibilidad de crear servicios públicos regionales que le otorguen al GORE una mayor capacidad ejecutiva. La creación de tales servicios supondría, sin embargo, un traspaso más definitivo de ciertas responsabilidades al nivel regional. Ello se topa, sin embargo, con el hecho de que el grueso del traspaso de competencias al nivel regional se ha efectuado a través de la Ley de Presupuestos, que sólo tiene una vigencia anual. En tales circunstancias no es de extrañar que a la fecha no se haya creado ningún servicio público regional, manteniendo los casos más similares (SERVIU y Servicios de Salud) una vinculación institucional predominante con el ministerio sectorial respectivo. El Gobierno del Presidente Lagos elaboró un proyecto de Reforma Constitucional que permitiría estructurar un proceso más eficaz, permanente y selectivo de traspaso de responsabilidades a nivel regional, pero dicho proyecto no ha sido aprobado aún por el Congreso Nacional.
- e. *Elección de consejeros regionales.* Como ya se ha indicado, los integrantes de los consejos regionales son actualmente elegidos a través de un mecanismo indirecto, con participación de los concejales de los municipios de la región. Este mecanismo de elección surgió en un período en que los GORE eran una institución nueva y en que los parlamentarios veían con reticencia la elección popular de otras autoridades en sus distritos. El mecanismo aplicado ha creado dificultades que han sido ampliamente documentadas en los estudios sobre el modelo chileno de descentralización. A partir de esas dificultades y tras 14 años de experiencia en los GORE el Programa de la Presidenta Bachelet contempla la elección directa de consejeros regionales.

Como puede apreciarse entonces, la institucionalidad vigente contempla una serie de normas y procedimientos que constituyeron en su oportunidad verdaderas soluciones de compromiso frente a las aprehensiones sobre la capacidad de los gobiernos regionales y municipios de actuar con mayor autonomía y responsabilidad. Estas normas se han constituido en limitaciones para el desarrollo de las potencialidades de aquellos GORE y municipalidades más competentes. Frente a ello, la propia legislación vigente, en trámite o propuesta en el Programa del actual gobierno contempla mecanismos que permitirían flexibilizar estas limitaciones y avanzar en la transición hacia un régimen de mayor capacidad de elección local. Como veremos más adelante, estos mecanismos pueden pasar a formar parte de un potente sistema de incentivos para mejorar la calidad de la gestión de las entidades subnacionales.

#### **III.4. Dimensiones del Desempeño y Resultados Esperados**

Una vez identificados los actores subnacionales potencialmente sujetos del sistema de acreditación y/o evaluación corresponde identificar las dimensiones factibles de ser evaluadas y los puntos de referencia sobre los cuales se podría basar tal evaluación.

Para este efecto se ha revisado los demás informes de consultoría preparados para el diseño del proyecto, extrayéndose de allí los principales procesos identificados en el nivel subnacional<sup>7</sup>. Tales procesos han sido agrupados de acuerdo a las dimensiones de la gestión a los cuales éstos corresponden. En particular se han identificado cuatro dimensiones de responsabilidad de las instituciones: Gobernabilidad, Gestión Financiera, Gestión de Programas y Proyectos, y Gestión Institucional.

La dimensión de Gobernabilidad se refiere a la gestión del territorio, sea este regional o local. La Gestión Financiera se refiere a los aspectos de administración de recursos financieros, considerando tanto la presupuestación como el seguimiento, control y evaluación del uso de los recursos; cumplimiento de compromisos financieros; y transparencia de la información. La dimensión de Gestión de Programas y Proyectos se centra en la selección y asignación de los recursos a programas y proyectos, y respecto del seguimiento y evaluación de resultados de éstos en las poblaciones beneficiarias y en el desarrollo regional. Finalmente, la dimensión de Gestión Institucional observa en especial los sistemas de gestión interna de las instituciones, que deberían sostener el desarrollo de sus funciones y logro de objetivos.

El Cuadro 4 clasifica los principales procesos identificados de acuerdo a las dimensiones señaladas y las instituciones subnacionales pertinentes. Como puede apreciarse las dimensiones señaladas presentan una importancia diferente en cada una de las instituciones revisadas, no siendo relevantes aplicarlas en todos los casos.

Tal como se ha indicado, los procesos incorporados en el Cuadro 4 han sido obtenidos de los estudios de diagnóstico del proyecto y deben ser sujetos a una validación posterior.

Como se puede apreciar los procesos realizados por las cinco instituciones en estudio se relacionan principalmente con la determinación de lineamientos estratégicos para cada nivel de gobierno sub-nacional y su posterior ejecución

---

<sup>7</sup> Los documentos utilizados para identificar los procesos, resultados esperados y problemas son los siguientes: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Proyecto BID (CH-L1018) Contenido Básico del Programa”- versión preliminar v2-, 6 octubre 2006; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Proyecto BID (CH-L1018) Descripción de los componentes”, 28 septiembre 2006.; Ignacio Irrarrazabal, “Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Municipales”-Informe preliminar-, 15 de Septiembre 2006.; Juan Pablo Valenzuela, Informe preliminar sobre componente “Financiamiento de apoyo al desarrollo territorial”- borrador incompleto-, Septiembre del 2006; Santiago Consultores Asociados, Programa de apoyo a la gestión subnacional (CH-L 1018)- “Consultaría para Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Regionales” -Informe de avance-, 15 de Septiembre 2006; SUBDERE, [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl).

a través de programas y proyectos de inversión. Dada esta situación es importante recalcar la importancia de los procesos relacionados con la identificación de iniciativas y posterior asignación de recursos a los diferentes programas y proyectos de inversión para la consecución de los lineamientos propuestos.

Por su parte, el Cuadro 5 incluye los resultados esperados de cada uno de los procesos identificados en el Cuadro 4. Al igual que en el caso anterior, el contenido del Cuadro 5 es esencialmente tentativo y debe ser sujeto a una validación posterior. A partir de los resultados esperados, así validados, podrá determinarse el tipo de indicadores y/o mecanismos de evaluación que puedan aplicarse en un diseño definitivo del sistema de acreditación, materia que es abordada en el capítulo VI de este Informe.

Cabe destacar que la vinculación de los procesos principales a nivel subnacional con resultados esperados no es neutro respecto del sistema de acreditación que a partir de allí se desarrolle. En particular, la focalización en resultados esperados involucra darle al sistema de acreditación y evaluación una orientación finalista, centrada en los resultados de la gestión de los organismos subnacionales antes que en los procedimientos seguidos por cada uno. A nuestro entender tal orientación finalista es consistente con la mayor autonomía que se espera que ejerzan GORE y municipalidades en su gestión institucional, consistente con la lógica del proceso descentralizador.

Según los resultados esperados mostrados en el Cuadro 5 se puede concluir que en términos generales los procesos identificados en el Cuadro 4 buscan determinar lineamientos estratégicos participativos consistentes entre los distintos niveles de gobierno y que respondan a los requerimientos de la ciudadanía. A su vez existe un recalcado énfasis en la asignación eficiente de los recursos de tal forma que se generen los impactos deseados en su área de competencia. No obstante como se vera mas adelante los objetivos propuestos en cada uno de los procesos identificados en el Cuadro 4 presentan algún problemas de eficiencia.

**CUADRO 4  
PROCESOS CRITICOS**

	<b>GORE</b>	<b>Intendencias y Gobernaciones</b>	<b>Servicios Públicos Desconcentrados</b>	<b>Municipalidad</b>	<b>SUBDERE</b>
<b>GOBERNABILIDAD</b>	<b>Elaboración, aplicación y seguimiento de la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR):</b> corresponde a los lineamientos estratégicos sobre los cuales se basa su eje productivo y compromisos.	<b>Estrategia de Desarrollo Regional (EDR):</b> Convocar a los actores regionales para la definición de los lineamientos estratégicos sobre los cuales se basa el eje productivo, y compromisos de la región.		<b>Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO):</b> principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal para efectuar la administración de la comuna y promover iniciativas y proyectos económicos, sociales y culturales para sus habitantes.	
<b>GESTIÓN INSTITUCIONAL</b>	<b>Proceso de gestión institucional del GORE: Mecanismos de Incentivos (Ley 19.553; PMG):</b> corresponde a la aplicación de incentivos institucionales a los funcionarios de acuerdo al cumplimiento de objetivos de desarrollo de sistemas de gestión.	<b>Aplicación de Recursos:</b> corresponde a la aplicación de los recursos humanos y financieros para el logro de los objetivos institucionales. <b>Mecanismos de Incentivos (Ley 19.553; PMG):</b> corresponde a la aplicación de incentivos institucionales a los funcionarios de acuerdo al cumplimiento de objetivos de desarrollo de sistemas de gestión.	<b>Plan de Intervención a nivel territorial:</b> corresponde a la participación en la constitución de la Mesa Territorial, a cargo de la programación y complementariedad de programas y proyectos regionales y locales. <b>Mecanismos de Incentivos (Ley 19.553)</b> corresponde a la aplicación a los funcionarios de mecanismos de incentivos institucionales que incluye el sistema de Gestión Territorial Integrado (GTI)	<b>Aplicación de Recursos:</b> corresponde a la aplicación de los recursos humanos y financieros de acuerdo al PLADECO. <b>Mecanismos de Incentivos (Ley 19.803)</b> corresponde a la aplicación de incentivos institucionales y colectivos a los funcionarios que cumplan con los objetivos establecidos anualmente.	<b>Planificación y Control de Gestión:</b> corresponde a las definiciones estratégicas institucionales y Sistema de Información de Gestión (SIG) para el seguimiento y evaluación del quehacer institucional.
<b>GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	<b>Elaboración del anteproyecto regional de inversiones (ARI):</b> corresponde a la identificación, formulación, selección, priorización de proyectos y la correspondiente asignación de recursos.		<b>Proceso de selección e implementación de programas y proyectos:</b> corresponde a la implementación a nivel regional de programas y proyectos definidos por el nivel central, ya la aplicación de fondos de financiamiento para programas y proyectos regionales.	<b>Proceso de Inversión Municipal asociados con la articulación GORE-Municipio:</b> corresponde al financiamiento de proyectos con recursos propios y a la postulación de proyectos a diferentes fondos que el Estado pone a disposición de los diferentes organismos, entre ellos, los municipios <b>Proceso de Desarrollo Productivo y Planificación Territorial asociadas con articulación GORE-Municipio:</b> corresponde a programas de incentivo a la producción y a la implementación de iniciativas asociadas al refuerzo productivo.	<b>Gestión de Inversiones:</b> corresponde a la administración y coordinación de las actividades de inversión y al gerenciamiento de programas PMB y FNDR. <b>Gestión Territorial Integrada(GTI) (en PMG):</b> corresponde a la definición de los requisitos técnicos para incorporar en los bienes y servicios públicos del gobierno central una perspectiva territorial.
<b>GESTIÓN FINANCIERA</b>	<b>Control de recursos financiero:</b> corresponde a la identificación, ejecución y control presupuestario a los presupuestos de funcionamiento y de inversión del GORE.			<b>Formulación de Presupuesto:</b> A través de proyecciones de Ingresos (permisos de circulación, patentes municipales, Impuestos territoriales, Fondo Común Municipal) y Gastos (transferencias, inversión municipal, gastos en personal, bienes y servicios de consumo y servicios a la comunidad), se realiza un proyecto de presupuesto que es discutido y aprobado por el Consejo Municipal. <b>Seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria:</b>	<b>Administración y Finanzas:</b> corresponde a la administración de Recursos de Programas de Inversión, entre los que se encuentran: i) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); ii) Programa de Electrificación Rural (PER); iii) Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU); iv) Programa Mejoramiento de Barrios (PMB); v) Programa de Infraestructura Rural (PIR); y vi) Programa Desarrollo Turístico Sustentable en Chiloé y Palena.

**CUADRO 5  
RESULTADOS ESPERADOS DE LOS PROCESOS**

	<b>GORE</b>	<b>Intendencias y Gobernaciones</b>	<b>Servicios Públicos Desconcentrados</b>	<b>Municipalidad</b>	<b>SUBDERE</b>
<b>GOBERNABILIDAD</b>	Construcción de una visión compartida, considerando la interacción con los actores relevantes, conocida y estable para la región, que oriente el diseño y desarrollo de programas y proyectos sociales y económicos a nivel de la región, y movilice los recursos para su materialización.			Lograr, a través de una planificación y administración eficiente, ordenar, sistematizar y orientar el proceso de desarrollo de la Comuna que respondan a las preferencias de la ciudadanía.	
<b>GESTIÓN INSTITUCIONAL</b>	Aplicar con eficiencia sus recursos institucionales y humanos al logro de las metas y objetivos de los programas y proyectos propios, así como los de los demás instituciones que participan en la aplicación de la EDR y el ARI.	<p>* Coordinar la aplicación de programas y proyectos comunes de los niveles regionales y locales alineados con la EDR.</p> <p>* Mejorar la gestión institucional para contribuir a los logros de la EDR.</p>	Disponer de sistemas de gestión y procesos de trabajo que faciliten la obtención de resultados económico y social a través de la aplicación, coordinada, de programas y proyectos (comunes) a nivel regional y local alineados con la EDR.	Mejorar la gestión institucional para contribuir a los logros del PLADECO.	Contribuir al mejoramiento de la gestión institucional de la SUBDERE desarrolla a través de la coordinación entre los lineamientos estratégicos provenientes desde la autoridad y las acciones de los diferentes centros de responsabilidad institucional, efectuándose seguimiento y evaluando el cumplimiento de las tareas retroalimentando el proceso de toma de decisiones.
<b>GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	<p>* Los recursos regionales, sectoriales y municipales se asignan en función de las prioridades de la EDR y las estrategias de inversión territorial incluidas en el ARI.</p> <p>* Los recursos se aplican con oportunidad alcanzándose las metas de impacto de cada programa y proyecto.</p>		Programas y proyectos compatibles con los objetivos regionales y locales, generando impacto en los beneficiarios.	Ejecutar programas y proyectos que respondan a las necesidades de la población, en coherencia con el PLADECO y generen impactos en los beneficiarios respectivos.	<p>* Apoyo y asistencia en la gestión de inversiones regionales.</p> <p>* Servicios operando con procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus bienes y servicios.</p>
<b>GESTIÓN FINANCIERA</b>	Obtener, recaudar, manejar, custodiar, usar y aplicar los recursos regionales de manera de procurar eficiencia en la asignación, disciplina financiera y transparencia.			Obtener, recaudar, manejar, custodiar, usar y aplicar los recursos municipales de manera de procurar eficiencia en la asignación, disciplina financiera y transparencia.	Procurar eficiencia en la asignación, disciplina financiera y transparencia de los recursos de programas e inversión.

### III.5. Principales Problemas Detectados

Un último elemento a considerar en el diseño metodológico del sistema de acreditación y evaluación es el tipo de problemas observado en el desempeño histórico de las entidades subnacionales. La identificación de dichos problemas permitiría identificar algunas prioridades en el diseño de un sistema de por sí complejo.

A partir de los documentos preparatorios del proyecto pueden identificarse los siguientes problemas:

- La Estrategia Regional de Desarrollo se elabora sin un marco metodológico adecuado y se asimila más a un estudio económico que a un proceso que convoque a los actores sociales y económicos de cada región.
- La Estrategia Regional de Desarrollo no es necesariamente coherente con las directrices sectoriales que se aplican en la región. No hay evidencia clara en cuanto a que la elaboración del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) contribuya a subsanar estas limitaciones.
- Los órganos desconcentrados de los servicios públicos sectoriales en la región responden más a las directrices del nivel central que a la EDR o al gabinete regional. Por su parte, el gobierno regional no cuenta con estructuras, personal o capacidades que le permitan ejercer una coordinación efectiva del programa regional de inversiones.
- Como producto de lo anterior, hay muy poco desarrollo de planes de intervención plurianuales con una lógica territorial como mecanismo para establecer prioridades, así como para definir objetivos, prioridades y proyectos con una perspectiva territorial. En el proceso de priorización de inversiones se produce un descalce entre lo que efectivamente requiere un territorio o zona y lo que el ministerio o servicio decide en relación a la asignación de recursos desde el nivel central.
- El mecanismo indirecto de elección de los consejeros regionales determina que éstos respondan más a las demandas de los municipios que los eligieron con sus votos que a las prioridades regionales. Este factor, unido a la ausencia de criterios de asignación más allá de los definidos por MIDEPLAN, se traduce en un limitado análisis de la cartera de inversiones y su reemplazo por una lógica de cuoteo entre las comunas mejor representadas en el consejo.
- La identificación de iniciativas de inversión es poco sistemática y falta de definición y control. Muy pocos municipios tienen claridad respecto de la sinergia que tienen las iniciativas de inversión que se presentan para financiamiento externo.

- El hecho de que con recursos FNDR se tienda a financiar el 100% del costo de los proyectos de inversión presentados por los municipios, sin cofinanciamiento de éstos, hace que los municipios tengan un claro incentivo a maximizar el número de proyectos aprobados, sin una formulación más estratégica, lo que luego genera serios problemas para que los municipios se hagan cargo de los costos recurrentes asociados a esas inversiones.
- En muchos casos no existe, previo a la evaluación de los proyectos, algún tipo de trabajo coordinado de parte de los municipios con la SERPLAC, con el fin de conocer los proyectos u obtener asistencia técnica para su formulación.
- La comunidad no tiene mayor participación en la selección de las iniciativas de inversión factibles de recibir financiamiento del FNDR u otros fondos, ya que los estamentos que la representan sólo son informados de los proyectos presentados.
- En el caso del PMU, las iniciativas de inversión se elaboran dentro de plazos muy limitados de tiempo, a partir de las instrucciones de postulación del GORE, lo que limita la posibilidad de considerar las opiniones e ideas surgidas de la comunidad así como generar un número suficiente de proyectos que cumplan con los requerimientos técnicos y de impacto.
- En síntesis, se detecta una debilidad estructural para articular ofertas desde el territorio.
- Para la ejecución de proyectos de inversión, los GORE deben apoyarse en las unidades técnicas de los ministerios sectoriales. Este factor, unido a la ausencia de sistemas de información que den cuenta del avance financiero y físico de los proyectos determinan una limitada capacidad de los GORE para efectuar un seguimiento y evaluación de la inversión regional.
- No existe en los GORE instancias de evaluación que relacionen las definiciones de las estrategias con lo obtenido de los proyectos, sean productos, resultados o impactos.
- El PLADECO es un instrumento extraordinariamente heterogéneo entre los municipios del país. Una amplia mayoría de éstos no cumple con los contenidos esenciales que debiese tener.
- Los PLADECO se desactualizan fácilmente y no se utilizan con instrumentos de gestión. Las prioridades que allí se establecen son referencias más bien genéricas y no están presentes al momento de la elaboración del presupuesto anual del municipio.

- El PLADECO se construye desde el municipio y para el municipio, considerando a este actor como la única instancia relevante para el desarrollo del territorio.
- En la etapa de identificación de ideas e iniciativas de inversión se detecta una escasa participación de la comunidad y del Concejo Municipal, donde éste último se limita a aprobar los gastos de manutención y operación de dichas iniciativas.
- Existe una dificultad para lograr proyectos bien formulados debido a la rotación y baja preparación del personal municipal.
- Existen prácticas insuficientes en la elaboración del presupuesto municipal en un gran número de municipios, donde la práctica más habitual es inflatar el presupuesto municipal anterior.
- Mientras los municipios cuentan con autonomía para intervenir en todas aquellas áreas que no les estén expresamente vedadas por la ley, los GORE sólo pueden hacerlo cuando la ley explícitamente les atribuye una competencia y ésta les ha sido transferida desde el nivel central. En algunos casos existe una inconsistencia entre normas que le atribuyen al GORE la facultad de elaborar planes y programas y le otorgan la facultad de ejecución a organismos sectoriales.
- La SUBDERE está organizada en torno a programas, esto hace que las intervenciones en la región sean vistas como actividades aisladas y que la SUBDERE carezca de capacidad para planificar con una visión articulada del territorio.
- La SUBDERE está alejada institucionalmente de los GORE, lo que le impide prestar asistencia técnica consistente a las regiones. Pese a que las UCR son las unidades de la SUBDERE más próximas a la actividad de los gobiernos regionales, éstas no tienen facultades legales para ejercer funciones de asesoramiento y apoyo técnico y tampoco cuentan con la capacidad instalada suficiente para ello.
- La SUBDERE no cuenta con procedimientos y capacidades que permitan una evaluación del progreso de los programas y políticas.
- Los sistemas de gestión e información propios de la SUBDERE son fragmentarios, obsoletos y no se vinculan a los grandes sistemas nacionales de información para la gestión financiera y de proyectos (SIGFE y BIP)
- Existe una fragmentación del instrumental de fomento productivo, con muchos instrumentos no coordinados y dominados por las reglas definidas por la agencia responsable.

- Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) surgen más como una expresión de desconcentración que de descentralización. Reconocen al Intendente antes que al GORE, sin que exista espacio para la participación de los consejeros regionales en la definición de sus políticas.
- Los consejos estratégicos están desbalanceados a favor del sector público. Esto inhibe el involucramiento activo del sector privado de la región.

Al igual que con las matrices de procesos y resultados esperados, la lista anterior debe ser revisada y validada como parte del proceso de desarrollo del sistema de acreditación y evaluación.

## **IV. INCENTIVOS PARA UNA BUENA GESTION SUBNACIONAL**

### **IV.1. Conceptos y Opciones Metodológicas Básicas**

La existencia de incentivos a un buen desempeño de la institucionalidad subnacional es un requisito fundamental para el éxito de un sistema de evaluación institucional. En efecto, en la medida que tal sistema requiera para operar de la cooperación de los distintos organismos que integran la institucionalidad subnacional, aportando información y sometándose a escrutinios externos, es esencial que dichos organismos y las personas que los integran vean en el sistema ya sea la posibilidad de retribución o bien una utilidad para sus propios procesos institucionales.

El reconocimiento de la necesidad de esquemas de incentivos que motiven la cooperación en las instituciones públicas es, de hecho, uno de los grandes aportes de la Nueva Economía Institucional al diseño de políticas y sistemas de gestión públicos. Este enfoque parte por reconocer que las organizaciones y las personas que los integran no funcionan sólo en base a las regulaciones, estructuras formales o un sentido del deber, sino que responden a motivaciones ligadas a sus propios objetivos organizacionales y personales. De este modo, los funcionarios participan de las organizaciones públicas motivados ya sea por la búsqueda de realización profesional, reconocimiento, identificación con los fines de la organización, seguridad económica o, simplemente, un salario. Si la organización no es capaz de reconocer dichas motivaciones y utilizarlas para sus propios fines, es probable que la organización opere de modo ineficiente, por su incapacidad para movilizar los recursos organizacionales de acuerdo a su potencial, sea capturada por intereses particulares, o sea destruida por la entropía.

Un buen sistema de incentivos, por lo tanto, tiene el papel de reconocer la existencia de motivaciones diversas a la cooperación y alinearlas en pos de los objetivos institucionales. En la medida que dichas motivaciones no son exclusivamente salariales, un sistema de incentivos no es necesariamente sinónimo de estímulos económicos.

En base a lo anterior, en lo que sigue se propone un conjunto de alternativas de incentivos para incorporar al sistema de evaluación del desempeño de la institucionalidad subnacional, para luego evaluar la relevancia que cada una de estas alternativas pueda tener para los distintos organismos que integran dicha institucionalidad y los métodos de evaluación propuestos. Esta sección concluye con la identificación de los requisitos que un sistema de esta naturaleza debería reunir para operar en el sentido deseado.

Subyace a cada una de las alternativas propuestas el criterio de que el objetivo que se busca promover es una gestión de calidad en el nivel subnacional, entendiendo como tal la capacidad de los organismos públicos de responder con eficacia y eficiencia a las prioridades de la comunidad regional o local. En otras palabras, primará en este análisis una visión de la descentralización

guiada por la lógica de la elección pública local. Esta visión es consistente con la existencia de programas de transferencias condicionadas, como el régimen de subvenciones educacionales o el aporte per cápita en salud primaria que, respondiendo a una racionalidad principal-agente, pueden construir internamente sus propios esquemas de incentivos, focalizados en el logro de los objetivos de cada programa.

## **IV.2. Esquemas Alternativos de Incentivos**

### **a. Reconocimiento**

Una de las motivaciones más básicas para la pertenencia a una organización y la adhesión a un sistema es el reconocimiento. El reconocimiento constituye la retribución más elemental al aporte al logro de los fines de una organización. Pese a ello, las instituciones públicas tienden a ofrecer niveles relativamente pobres de reconocimiento a sus funcionarios. Esto es en buena medida expresión de la herencia cultural de la organización burocrática en la que el rol de los integrantes de la misma aparece definido por sus funciones u obligaciones y por su sujeción a una estructura jerárquica.

Diversos estudios sobre clima organizacional realizados en instituciones públicas chilenas revelan que los funcionarios perciben bajos niveles de reconocimiento a su labor. Tal situación está probablemente influenciada por el continuo desprestigio a que un sector político del país y buena parte de los medios de comunicación someten a la función pública, asociándola a ineficiencia o a corrupción. Sin embargo, debe reconocerse también que la tradición burocrática-autoritaria al interior de la administración pública juega un papel relevante.

La importancia del reconocimiento como incentivo a una buena gestión es tan relevante al nivel de las organizaciones como de los individuos que las integran. En efecto, la propia pertenencia a una organización reconocida por su buen desempeño es fuente de motivación para sus integrantes, especialmente en un sistema público como el chileno, donde la identificación principal de los funcionarios es con el servicio al que pertenecen antes que al servicio público en general.

En la operacionalización de sistemas de incentivo institucional basados en el reconocimiento podemos identificar tres modalidades: los rankings, la acreditación y los premios.

Los *rankings* constituyen un sistema de reconocimiento en el que los evaluados se comparan con sus pares. De este modo, los rankings constituyen un sistema de evaluación del desempeño relativo de las organizaciones. Los rankings pueden combinar varias dimensiones del desempeño, ya sea en la forma de varios rankings parciales, la combinación de éstos en un ranking

agregado, o la combinación de indicadores representativos de cada dimensión para obtener un indicador agregado sobre el cual se construye el ranking.

Los rankings han probado ser poderosos instrumentos de reconocimiento cuando estos permiten traducir un concepto complejo (por ejemplo, competitividad o transparencia), cuando son capaces de despertar el interés de los actores relevantes, cuando los competidores son numerosos y cuando los sujetos del sistema poseen características suficientemente similares como para que se sientan participando de una comparación justa.

Al contrario de lo que ocurre con los rankings, los sistemas de *acreditación* constituyen un mecanismo de reconocimiento del logro absoluto, a partir de la comparación con una meta o referente ideal (*benchmark*). En este caso, el reconocimiento surge de la validación pública del logro de un resultado. Cuando dicho resultado tiene varias dimensiones, la acreditación tiende a basarse en el cumplimiento de cada uno de los estándares parciales sin que exista la posibilidad de compensar subcumplimientos en una con sobrecumplimientos en otra.

El valor del reconocimiento otorgado a través de un sistema de acreditación será mayor mientras más independiente y prestigiado sea el organismo validador y más exigente y estable sea el *benchmark*.

Finalmente, los *premios* representan una versión más bien extrema de los rankings, donde sólo uno de los competidores logra reconocimiento. Para otorgar un premio pueden considerarse evaluaciones relativas o absolutas del desempeño.

Aún cuando los premios tengan una expresión material —por ejemplo, un estímulo monetario—su mayor valor motivacional parece residir en la singularidad del reconocimiento, expresada a veces en el derecho a “etiquetar” a la institución. Esa misma singularidad, sin embargo, define los límites del valor motivacional de un premio, pues al concentrarse exclusivamente en la institución ganadora (o sus escoltas) deja un gran número de perdedores, mayor mientras más amplia haya sido la competencia.

## **b. Traspaso de competencias**

El traspaso (devolución) de competencias hacia entes gestores ha sido un componente fundamental de los procesos de reforma del estado que se han observado en diversos países del mundo en los últimos 15 años. Tal devolución ha significado entregar a las instituciones gestoras un mayor grado de autonomía para el logro de sus objetivos y, por tanto, ha formado parte de la agenda de la llamada Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), que ha puesto su acento en el desarrollo de modalidades y culturas de gestión orientadas a los resultados.

La agenda de la Nueva Gerencia Pública en países desarrollados generalmente ha tomado como punto de partida el traspaso de competencias hacia entes

gestores –agencias ejecutivas—suponiendo capacidades de monitoreo y evaluación en los ministerios sectoriales que muchas veces no se han cumplido<sup>8</sup>. Este fenómeno es similar al observado en procesos de descentralización en América Latina, donde el traspaso de recursos ha precedido al traspaso de responsabilidades y el desarrollo de sistemas de rendición de cuentas. Uno de los elementos comunes a las experiencias menos exitosas de ambos tipos ha sido el diseñar procesos de traspaso incapaces de distinguir el desarrollo de capacidades gerenciales entre distintas entidades.

Es a partir de este punto que el traspaso de competencias puede ser concebido como un incentivo organizacional. En efecto, el traspaso de competencias significa depositar un mayor grado de confianza en las capacidades del ente gestor, capacidades que pueden ser medidas a partir de indicadores, evaluaciones u observadores objetivos. De este modo, un traspaso selectivo de competencias le otorga garantías a quien las cede de que éstas no serán mal usadas por el receptor y le otorga a este último reconocimiento y poder<sup>9</sup>.

Para que el traspaso de competencias constituya un estímulo real es necesario que la mayor responsabilidad y flexibilidad sea valorada y demandada por los potenciales beneficiarios. Para esto resulta fundamental que dicho traspaso vaya acompañado de los recursos necesarios para ejercer a plenitud dichas competencias.

También es posible que la fuerza del estímulo involucrado en un esquema selectivo de traspaso de competencias sea sensible al carácter permanente o transitorio de dicho traspaso, pero la dirección de tal efecto no es evidente, pues depende de la valoración que el ente receptor haga de las competencias traspasadas, de los riesgos involucrados en el ejercicio de responsabilidades adicionales y de las condiciones que establezca el sistema.

### **c. Flexibilidad financiera**

La flexibilidad financiera constituye un caso particular de los sistemas de incentivos basados en el traspaso de competencias que, dada la importancia que adquiere en la gestión de las instituciones públicas merece ser tratada en mayor profundidad.

En efecto, tanto por razones de disciplina fiscal como por exigencias de los sistemas de control presupuestario, las instituciones públicas tienden a estar sujetas a un alto grado de rigidez en la administración de sus recursos financieros. Es así como la normativa define no sólo el volumen de recursos con que cuenta una institución para el ejercicio de sus funciones, sino el período en que se pueden gastar estos recursos, su composición y las normas que se deben seguir para su aplicación.

---

<sup>8</sup> Shick A.(2002), "Agencies in Search of Principles".

<sup>9</sup> Un buen ejemplo de este tipo de esquemas corresponde a los Hospitales Autogestionados en Red, categoría institucional creada por la reforma de la salud en Chile con el propósito de incentivar y fortalecer una gestión de calidad en los establecimientos públicos de salud.

Por estas razones, la flexibilización de las normas sobre gestión financiera ha sido un mecanismo de incentivo que los gobiernos han utilizado para promover una gestión más eficiente. Dado que muchas de las normas financieras vigentes provienen muchas veces de la desconfianza de la autoridad presupuestaria o legislativa sobre la capacidad de las instituciones públicas para aplicar correcta y responsablemente los recursos de los contribuyentes, cobra especial fuerza el argumento ya esgrimido en el sentido que la flexibilización normativa refleja un mayor grado de confianza en los entes gestores.

Entre los mecanismos más utilizados de flexibilización financiera como incentivo a una buena gestión se cuentan:

- La facultad para reasignar recursos entre ítemes presupuestarios o la aprobación de presupuestos con un mayor grado de agregación de sus componentes.
- La facultad para trasladar recursos entre años fiscales, ya sea para postergarlos o adelantarlos.
- La facultad para incurrir en endeudamiento para cubrir brechas de financiamiento producto del perfil temporal de ingresos o de gastos.

Como se ha comentado, las limitaciones legales al endeudamiento municipal constituyen una de las mayores restricciones a la gestión financiera de los municipios en Chile, lo que indica que un sistema prudente y bien concebido de autorización selectiva de facultades de endeudamiento a los municipios de mejor desempeño podría constituir un poderoso incentivo a una mejor gestión municipal.

#### **d. Financiamiento de programas y proyectos institucionales**

Una forma alternativa de utilizar el instrumento presupuestario como fuente de incentivos para un gestión de calidad es vinculando el financiamiento de proyectos de interés para el ente gestor al logro de resultados.

La racionalidad de este tipo de incentivos se basa en la escasez, esto es la existencia de una brecha previa entre las demandas de recursos institucionales y la disponibilidad de los mismos. En tales circunstancias es probable que proyectos de interés institucional queden habitualmente sin financiar. De este modo, la posibilidad de acceder a un financiamiento adicional como producto de un buen desempeño institucional puede transformarse en una motivación poderosa para aplicar los recursos organizacionales a alcanzar mayores niveles de logro.

El diseño de un sistema de estas características requiere de dos definiciones importantes: (i) el tipo de proyectos a financiar, y (ii) el mecanismo de financiamiento a utilizar.

En lo que se refiere al tipo de proyectos a financiar puede distinguirse dos grandes categorías. La primera corresponde a proyectos de carácter interno, vinculados al desarrollo de la organización. En esta categoría de proyectos se cuentan el mejoramiento de las condiciones materiales de trabajo, la capacitación de los funcionarios, la adquisición de equipamiento y sistemas tecnológicos, instalación de nuevas sedes de trabajo, desarrollo de proyectos comunicacionales, y realización de encuentros y seminarios, entre otros.

La segunda categoría corresponde a proyectos de carácter externo, vinculados a los bienes y servicios producidos por la institución. Entre éstos se pueden contar la ampliación de programas existentes, aumento de la cobertura geográfica, desarrollo de proyectos complementarios o experimentales, estudios e investigaciones.

El mecanismo de financiamiento determina en buena medida el racionamiento de los recursos y su alcance temporal. Si este toma la forma de un fondo concursable, habrá un límite preestablecido de recursos disponibles para el financiamiento de proyectos por parte de las organizaciones participantes en el esquema, lo que también podría dirigir el financiamiento a proyectos de alcance más limitado. Alternativamente, pueden contemplarse formas semicontractuales, como convenios de desempeño, en los que se pueda establecer de antemano los proyectos a financiar y las condiciones que debe satisfacer la institución para lograrlo. Este tipo de esquemas puede admitir horizontes más amplios de ejecución de los proyectos.

#### **e. Incentivos salariales**

Dado que parte importante de la retribución al trabajo asume una dimensión económica y reconociendo la predominancia los enfoques que caracterizan al trabajador como un actor que maximiza su bienestar económico, existe un amplio espectro de literatura y experiencias concretas de diseño de esquemas de incentivos salariales ligados a la productividad y el desempeño. La enorme variedad de esquemas disponibles se diferencian en la permanencia de los beneficios, la magnitud de éstos y su forma de administración.

Del conjunto de esquemas disponibles consideraremos en este recuento la vinculación entre la modalidad de aplicación del beneficio y el ámbito del desempeño que se busca retribuir. En particular consideramos una clasificación de los sistemas de incentivos de acuerdo a tres niveles distintos de desempeño: institucional, colectivo o grupal, e individual.

*Bonificaciones por desempeño institucional.* Corresponden a bonificaciones salariales de acuerdo al cumplimiento de metas de desempeño comprometidas para una institución, beneficiando al conjunto, o a la mayoría, de su personal. Estas tienen la ventaja de permitir una mirada global de la institución, colocando incentivos comunes a la totalidad de sus integrantes.

La aplicación de bonificaciones por desempeño institucional requiere disponer de niveles directivos involucrados en la gestión y de un personal informado y capaz efectuar presión al interior de la institución de modo de contribuir y asegurar la movilización tras los compromisos comunes establecidos. Estas condiciones son importantes para prevenir el mayor riesgo de este sistema cual es el del *free rider* institucional que se beneficia del esfuerzo de sus compañeros.

Por otra parte, dada la mayor escala de operación de este esquema, es indispensable contar con un diseño institucional con participación de altos niveles de autoridad, que otorgue soporte político, resguarden el cumplimiento de principios y requisitos, y conozcan de sus resultados. Ejemplo de este tipo de bonificaciones son los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) aplicados en Chile.

*Bonificaciones por desempeño colectivo.* Este tipo de bonificaciones corresponden a aquellas en que el desempeño se compromete y evalúa a nivel de unidades o equipo de trabajo al interior de una institución, beneficiando monetariamente según cumplimiento a los funcionarios o personal de cada una de ellas. En general es un modelo más desconcentrado de mecanismo de incentivo, operando a nivel de ministerios y sus instituciones o dependencias.

En el caso de las bonificaciones por desempeño colectivo, los incentivos están puestos en un espacio organizacional de menor tamaño y respecto de objetivos más cercanos y específicos a la unidad, lo que permite un mayor grado de control de los pares sobre el aporte de cada individuo. Como su aplicación exige comprometer logros en áreas de actividad de responsabilidad de la unidad o equipo de trabajo, tiene la ventaja de generar incentivos más directos.

Por otra parte, su correcta aplicación hace necesario disponer de sistemas de planificación e información para la gestión que faciliten la identificación de compromisos relevantes para los fines institucionales, la asignación correcta de compromisos a las unidades responsables, y la disponibilidad de información de calidad para evaluar sus resultados.

*Bonificaciones por desempeño individual.* Las bonificaciones por desempeño individual ligan el desempeño de cada funcionario o personal de una institución con las retribuciones salariales establecidas en el sistema de incentivos. Comúnmente, la determinación del nivel de logro o desempeño utiliza alguno de las siguientes dos métodos: i) sobre la base de información de desempeño proveniente de procesos de evaluación funcionaria según normas preestablecidas y uniformes, normalmente según categorías referidas a características funcionales o de formación del personal. ii) sobre la base de información de desempeño según evaluación de cumplimiento de compromisos previamente establecidos a nivel individual, en vínculo con las responsabilidades que les correspondan a cada uno de los funcionarios o personal y alineados con los objetivos institucionales.

El primero de estos métodos se enfrenta a la dificultad de efectuar juicios evaluativos comparables entre los diferentes evaluadores al interior de la institución (generalmente diferentes jefaturas). Por otra parte, formatos de evaluación uniformes pueden hacer difícil objetivar diferencias, especialmente si los aspectos o factores del desempeño están descritos de un modo general. Ambas dificultades crean un ambiente de poca objetividad y una tendencia a concentrar calificaciones en los niveles superiores de la escala.

El segundo método exige disponer de definiciones de objetivos institucionales claras y consistentes para cada uno de los niveles jerárquicos de la institución, que sirva de base para la determinación de compromisos individuales relevantes, requisito muchas veces ausente o incompleto en las instituciones. La determinación de compromisos individuales de este tipo es altamente intensiva en tiempo y ofrece pocas garantías de equidad en los niveles de exigencia impuestos a cada funcionario, lo que pone en peligro una aplicación eficaz y eficiente de compromisos relevantes cuando involucra a una población funcionaria de gran tamaño.

Debe destacarse que las cinco alternativas de esquemas de incentivos institucionales aquí reseñados no son necesariamente incompatibles entre sí. Es particularmente viable combinar mecanismos de reconocimiento con incentivos materiales, como bonificaciones por desempeño o financiamiento de proyectos institucionales.

Es más, posiblemente sea conveniente lograr este tipo de combinaciones para dar cuenta de la complejidad de las motivaciones al interior de una organización. Así es posible que los mismos integrantes de la organización respondan tanto a motivaciones externas, como la pertenencia a una organización prestigiada o el servicio público, como a motivaciones internas, como el bienestar económico o la realización profesional. Del mismo modo, es posible que diversos integrantes respondan a motivaciones también distintas.

En tal sentido, el desarrollo de un buen sistema de incentivos podría enriquecerse significativamente con un diagnóstico organizacional previo, que identifique las principales motivaciones vigentes en la organización, sus valores y debilidades institucionales. La puesta en marcha de un nuevo proyecto de fortalecimiento institucional de la gestión subnacional en Chile podría beneficiarse de un ejercicio de este tipo en etapas iniciales de su desarrollo.

### **IV.3. Requerimientos del Sistema de Incentivos**

El diseño e implementación de mecanismos de incentivo debe cumplir un conjunto de requisitos para lograr los resultados deseados. Estos se refieren a aspectos tanto técnicos como de los procedimientos que hacen su aplicación. Destacan los requisitos de simplicidad, relevancia, proporcionalidad, objetividad y continuidad, los que se describen brevemente a continuación.

*Simplicidad.* Considerando que el ámbito de aplicación de los mecanismos de incentivo es el quehacer institucional, el que en general presenta sus propias complejidades, las áreas y objetivos que estos incluyan deben ser acotados, y los procedimientos de trabajo claros y amigables. Esto hará posible administrar el instrumento de un modo eficiente y eficaz en cada una de las etapas de su aplicación; formulación, difusión, socialización, seguimiento, apoyo técnico, evaluación de cumplimiento y uso.

*Relevancia.* La selección de áreas y objetivos debe considerar aspectos o focos centrales que se desea motivar y movilizar, sobre la base de necesidades identificadas y objetivos ordenadores del accionar de un determinado espacio institucional responsable de resultados.

*Proporcionalidad y Comparabilidad.* Los objetivos y nivel de las metas o compromisos deben tener un razonable equilibrio con el nivel o tipo de incentivo asociado a su cumplimiento. Lo anterior con el objeto que los esfuerzos por conseguir logros, ya sea por parte de instituciones, unidades de trabajo o individuos, sean comparables entre sí respecto de los reconocimientos o premios asociados.

*Objetividad.* Un mecanismo de incentivo debe garantizar objetividad en su entrega. Es decir el objeto que lo hace posible, el cumplimiento de logros, debe ser un hecho cierto y por tanto verificable a través de procesos transparentes, haciendo uso de información de calidad y pública.

*Continuidad.* Los mecanismos de incentivo tiene por objeto modificar conductas individuales, de equipos de trabajo y/o institucionales, por tanto requieren de aplicaciones persistentes en el tiempo que permitan, tanto ir perfeccionando los mecanismos en base a los aprendizajes, como hacerlos creíbles a los actores que se desea afectar. Sólo la persistencia y continuidad de sus reglas podrá producir las dinámicas esperadas en la gestión.

#### **IV.4. Evaluación de los Sistemas de Incentivos Vigentes**

Chile cuenta con una dilatada experiencia en la aplicación de mecanismos de incentivos a la gestión del personal y, en algunos casos, de instituciones que integran el sector público. El diseño de un sistema de incentivos aplicable al nivel subnacional debe ponderar tal experiencia e, idealmente, apoyarse en ella. Los actuales esquemas que actualmente operan a nivel subnacional con (i) los Programas de Mejoramiento de gestión; (ii) el sistema de gestión territorial integrada (GTI) en el PMG, y un sistema de incentivos aplicable a los funcionarios municipales.

##### **a. Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)**

Los Gobiernos Regionales, Intendencias, Gobernaciones y órganos desconcentrados de los Ministerios actualmente están afectos a la ley N°19.553, que estableció a partir del año 1998 un mecanismo de incentivo monetario al desempeño institucional, denominado Programas de

Mejoramiento de la Gestión (PMG). Este mecanismo de incentivo se aplica a los servicios públicos que forman parte del Gobierno Central.

Los PMG entregan un incentivo de carácter monetario al conjunto de funcionarios de una institución de acuerdo al cumplimiento de objetivos<sup>10</sup>. A partir de la aplicación correspondiente al año 2001 los objetivos de gestión que deben comprometerse corresponden a etapas de desarrollo de sistemas de gestión preestablecidos, y tiene por objetivo general fortalecer procesos y prácticas de gestión<sup>11</sup> a través del cumplimiento de un conjunto de requisitos técnicos<sup>12</sup>. En otras palabras, los PMG corresponden a un sistema de incentivos ligado a la certificación de logros institucionales en base a un estándar preestablecido, también conocido como *benchmarking*.

En el período 2001-2005 las Gobernaciones presentaron los más bajos porcentajes de cumplimiento de entre todos los servicios públicos cubiertos por los Programas de Mejoramiento de Gestión (ver Cuadro 6). Lo anterior se explica por la mayor fragilidad institucional que caracteriza el funcionamiento de un gran número de ellas, así como por las dificultades de dirección, coordinación y apoyo técnico por parte del nivel central, en un diseño de aplicación con elementos técnicos y operativos comunes a todas las Gobernaciones. Durante el período se incorporaron diversos cambios en la forma de aplicar el mecanismo, no siendo evidente el logro de mejoramientos significativos en la gestión.

Por otra parte, Intendencias y Gobiernos Regionales si bien presentaron mejores resultados en el período 2001-2005, estos fueron, en promedio, inferiores a los presentados por el conjunto de los servicios públicos presupuestados beneficiados. (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6.**  
**CUMPLIMIENTO PMG PROMEDIO 2001-2005**  
**PORCENTAJE DE INSTITUCIONES POR TRAMOS DE CUMPLIMIENTO**

Tramos de cumplimiento (%)	Intendencias	Gobernaciones	GOREs	Total Servicios
100-90	69,2	64,8	78,6	81
75-89	18,4	19,2	17	16,4
Total Instituciones Beneficiadas	87,6	81,6	95,2	98,2

<sup>10</sup> La ley señalada, modificada por la ley N°19.882, establece que el cumplimiento de objetivos de gestión comprometidos, cada año, dará derecho a los funcionarios del servicio público respectivo, a un incremento de sus remuneraciones de 5,5% y 2,5% según el cumplimiento de objetivos se ubique en los rangos de 100%-90% y 89-70% respectivamente.

<sup>11</sup> Más antecedentes ver Guzmán (2005) y DIPRES (2006).

<sup>12</sup> El conjunto de sistemas de gestión, sus etapas de desarrollo y requisitos técnicos se denomina Programa Marco.

El diseño actual de los PMG, al estar centrado en entregar incentivos a cada uno de los servicios públicos no desconcentrados, en general de mayor tamaño y con más elementos comunes, no ha resultado un buen instrumento para fortalecer la gestión de las instituciones subnacionales descentralizadas. Prueba de esto es que las Intendencias, Gobernaciones y Gobiernos Regionales son las que presentan el mayor número de excepciones a la aplicación de los requisitos establecidos, con el fin de ajustar el diseño general a las particularidades de éstas instituciones<sup>13</sup>. De igual forma, la decisión de no avanzar en la aplicación de la norma ISO en estos casos como se señala más adelante, es prueba de la mismo.

En el caso de los órganos desconcentrados con dependencia de servicios públicos sectoriales<sup>14</sup>, la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión comprende objetivos transversales al servicio público respectivo, definiéndose compromisos globales de alcance nacional. El modo en que se definen los objetivos para cada uno de los niveles subnacionales y se evalúa el cumplimiento para obtener los resultados a nivel nacional es de responsabilidad de cada uno de los servicios.

Actualmente, la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión esta avanzando hacia la certificación de calidad según la Norma ISO, con excepción de las Intendencias, Gobiernos Regionales y Gobernaciones. En el caso de estas instituciones se continúa aplicando los requisitos previamente definidos para cada uno de los sistemas del PMG, con lo que no hay exigencias adicionales que cumplir. La anterior decisión, de carácter temporal, tuvo su fundamento en continuar fortaleciendo a estas instituciones a través de los requisitos básicos definidos, a la luz de los resultados observados, mientras se elaboraba una solución mas integral y adecuada para las instituciones subnacionales.

#### **b. Programas de Mejoramiento de Gestión. Sistema de Gestión Territorial Integrada**

Los PMG, además de constituir un instrumento de incentivo directo al desempeño de instituciones subnacionales como las Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales, también ha tenido como objetivo contribuir al desempeño de estos niveles a través de la incorporación de exigencias para todas las servicios públicos no desconcentrados con responsabilidades en la gestión territorial a través de sus órganos

---

<sup>13</sup> Excepciones tanto respeto de sistemas de gestión del Programa Marco como de requisitos de desarrollo de los sistemas.

<sup>14</sup> Ejemplo de estos organismos son las Direcciones Regionales de Servicios Públicos, las Secretarías Regionales Ministeriales y los Departamentos Provinciales de Educación.

desconcentrados. Con este fin, en el año 2004, acogiendo una propuesta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, se incorporó como uno de los sistemas del PMG el denominado Sistema de Gestión Territorial Integrada (GTI), quedando éste bajo la responsabilidad técnica de la SUBDERE en el marco de trabajo interinstitucional de los PMG.

El objetivo del sistema GTI en los PMG ha sido incorporar la perspectiva territorial en los bienes y servicios que entregan los servicios públicos, principalmente sectoriales, a través de la instalación de procesos integrados de trabajo que brinden mejores respuestas a las necesidades regionales.

Si bien este ha sido un esfuerzo valioso, la experiencia ha arrojado resultados insuficientes. El colocar los incentivos para una mejor gestión territorial en cada una de las instituciones del nivel central cubiertas por los PMG y que forman parte del Gobierno Regional, tiene la desventaja de dispersar los incentivos impidiendo el desarrollo de esfuerzos cooperativos interinstitucionales, con una visión integral del nivel regional, de sus necesidades y oportunidades. En otras palabras, aparece como contradictorio promover la coordinación en la región y evaluar nacionalmente el aporte de cada servicio público a dicha coordinación.

De este modo, aunque el porcentaje de cumplimiento del sistema ha sido relativamente alto, de 100% y 95 % en el total de servicios en los años 2004 y 2005 respectivamente, el cambio efectivo en las prácticas ha sido lento, no modificándose significativamente los principales problemas de gestión territorial como lo muestran los estudios recientes.<sup>15</sup>

### **c. Desempeño de los Funcionarios Municipales**

La Ley N° 19.803<sup>16</sup>, de 2002, estableció una asignación de mejoramiento de la gestión municipal incluyendo incentivos monetarios por gestión institucional y por desempeño colectivo. El primer mecanismo otorga una bonificación a la totalidad de los funcionarios del municipio en base al logro de objetivos y metas específicas de gestión institucional, asociados a un programa anual. El segundo consiste en objetivos y metas por unidades de trabajo, sean estas direcciones, departamentos o unidades municipales, determinándose el beneficio según cumplimiento de cada unidad. El monto de los incentivos surge de ajustar los resultados del cumplimiento a un monto total de recursos equivalente al 7% de la planilla de remuneraciones.

A la fecha no se dispone de una evaluación de la aplicación de este mecanismo en el conjunto de las municipalidades. No obstante, sobre la base de algunos elementos de su diseño e información indirecta revisada se infiere que su aplicación no debe estar produciendo mejoramientos significativos de gestión.

---

<sup>15</sup> Ver nota 7.

<sup>16</sup> Adicionalmente, la ley N° 20.008, que renueva la vigencia de las disposiciones permanentes de la ley N° 19.803 hasta diciembre 2007 e incorpora precisiones a la aplicación del beneficio.

En particular, surgen serias dudas de la capacidad de seleccionar, construir y evaluar indicadores de calidad en el nivel municipal, y de hacer uso de éstos en los procesos de toma de decisiones. Un esquema similar fue aplicado inicialmente en los PMG con la consecuencia de que este no garantizaba objetivos pertinentes, metas exigentes ni veracidad en los informes de cumplimiento, derivando en que prácticamente la totalidad de los funcionarios obtuvieron el máximo beneficio contemplado en la ley. El fracaso de este sistema condujo a su reformulación hacia el sistema de *benchmarking* actualmente vigente.

Lo anterior sugiere revisar más detenidamente esta experiencia con el objeto que, con posterioridad, se introduzcan cambios que permitan responder al objetivo expresado en su denominación como “asignación de mejoramiento de gestión”, en un diseño que reconozca las limitaciones que la gestión municipal tiene, y que en forma endógena afecta también la aplicación de este mecanismo de incentivo.

#### **IV.5. Conclusiones**

Del ejercicio de revisión de alternativas de diseño de un sistema de incentivos al desempeño y su contraste con las prácticas vigentes en Chile se desprende que el gobierno registra importantes avances en el diseño y aplicación de esquemas de esta naturaleza en el sector público.

Aún así, el espacio para mejorar los esquemas vigentes es aún significativo, especialmente en el nivel subnacional. En estas circunstancias puede asegurarse que Chile no ha desarrollado en todo su potencial estos esquemas y que a partir de lo existente podría diseñarse claramente uno o más sistemas compatibles con el énfasis del proyecto en una gestión subnacional de calidad, medida a través de sus resultados.

## **V. PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN Y EVALUACION**

A partir de los antecedentes y alternativas proporcionados en los capítulos anteriores, este último capítulo del Informe contiene un conjunto consolidado de propuestas para la acreditación y evaluación del desempeño de las entidades subnacionales en Chile. De acuerdo a lo planteado en el capítulo IV, en cuanto a que los sistemas de monitoreo son difícilmente sostenibles y efectivos sin una estructura apropiada de incentivos, se propone también un sistema de incentivos apropiado a las realidades observadas en las entidades subnacionales.

En la elaboración de esta propuesta para el diseño del sistema de acreditación se han considerado dos criterios centrales. En primer lugar, se reconocen las diferencias en las orientaciones de las distintas categorías institucionales subnacionales identificadas en el capítulo III. En segundo lugar, con el objeto de facilitar la implantación de los sistemas propuestos se toma como punto de partida los sistemas de evaluación existentes, procurando aprovechar al máximo sus logros antes que optar por una sustitución total.

La combinación de los dos criterios anteriores, unido a las diferencias observadas en los procesos relevantes a cada agrupación institucional conduce a diseñar un sistema de acreditación y evaluación compuesto en realidad por varios subsistemas, específicos a las categorías institucionales consideradas.

### **V.1. Arquitectura Básica Propuesta**

La estructura básica del sistema de acreditación y evaluación propuesto se resume en el Cuadro 7. Como puede apreciarse, dicha arquitectura parte por identificar la lógica dominante de la gestión de cada una de las categorías institucionales subnacionales consideradas. Así, tanto para los municipios como los GORE se identifica como lógica dominante la de la elección pública local, aunque mezclada con la lógica principal-agente para algunas funciones. Esta última racionalidad es claramente dominante en las Intendencias, gobernaciones y órganos desconcentrados de servicios sectoriales. Por último, la lógica dominante en el caso de la SUBDERE es la de ser un organismo de la estructura central del gobierno orientada a proveer un apoyo estratégico a la descentralización.

En cada una de las categorías institucionales, además se identifican aquellas disposiciones o compromisos que expresan una transición hacia la lógica institucional dominante. Así por ejemplo, en el caso de los municipios se contemplan actualmente límites al endeudamiento que reflejan la prudencia de las autoridades del nivel central frente a la capacidad de éstos para actuar con disciplina en el manejo de sus finanzas. Dichas limitaciones, contrarias al principio de autonomía que la Constitución otorga a los municipios, pueden ser flexibilizadas utilizando el propio mecanismo contemplado en la Constitución, cual es la dictación de leyes que autoricen operaciones específicas de endeudamiento. A nivel municipal también se puede identificar

como mecanismo de transición la reforma del Artículo 110 de la Constitución permitiendo que los municipios fijen sus plantas de personal y remuneraciones, disposición cuya aplicación requiere la dictación de la ley correspondiente, y el compromiso programático de la actual Administración en cuanto a promover un Pacto Fiscal Municipal. Del mismo modo se identifican mecanismos de transición relevantes para los GORE, las Intendencias y Gobernaciones, los órganos desconcentrados de servicios sectoriales y la SUBDERE.

**CUADRO 7  
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ACREDITACION Y EVALUACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES EN CHILE**

<b>INSTITUCION</b>	<b>LOGICA DOMINANTE</b>	<b>TRANSICIÓN</b>	<b>FOCO ACREDITACION Y EVALUACIÓN</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>INCENTIVOS</b>
<b>Municipios</b>	- Elección pública local - Principal-agente para educación y salud	- Endeudamiento - Gestión RRHH por reforma art.110 CPR - Pacto fiscal municipal	Gestión institucional	Ranking de instituciones equivalentes	-Reconocimiento <b>-Financiamiento de proyectos institucionales</b> -Bonificación funcionarios
			Riesgo financiero	Clasificación en categorías de riesgo	Flexibilidad financiera
<b>Gobiernos regionales</b>	Elección pública local	- Instrumentos híbridos de decisión regional sobre inversiones - Traspaso de competencias a gobiernos regionales - Elección directa de consejeros regionales - Creación de servicios públicos regionales	Gobernabilidad y gestión institucional	Benchmarking institucional	- Reconocimiento - Financiamiento de proyectos - Bonificación funcionarios (PMG)
			Desempeño regional	Benchmarking regional	- Traspaso de funciones
				Benchmarking regional	-Bonificación funcionarios (incentivo regional)
<b>Intendencias y gobernaciones</b>	Principal-agente	- Gestión territorial integrada	Desempeño regional	Benchmarking regional	
<b>Organos desconcentrados sectoriales</b>	-Principal-agente, con doble principal	- Gestión territorial integrada	Desempeño regional	Benchmarking regional	
<b>SUBDERE</b>	- Apoyo estratégico a descentralización	- Asistencia técnica	Desempeño unidades regionales	Metas por equipos	Bonificación equipos de trabajo (desempeño colectivo)



Sobre la base de la consideración de los procesos más relevantes para cada categoría institucional, los problemas más importantes observados y la lógica dominante de su participación en el proceso de descentralización, el Cuadro 7 propone los focos a considerar para el sistema de acreditación y evaluación.

Es así como en el caso de los municipios se propone un sistema de acreditación y evaluación concentrado en la gestión institucional y en el riesgo financiero, calificados y recompensados con mecanismos diferenciados. En el caso de los gobiernos regionales, por tratarse de instituciones más recientes, sujetas a mandatos y normas relacionadas con el desarrollo económico y social regional, se propone estructurar un subsistema de acreditación y evaluación que considere, por un parte, la gobernabilidad y gestión institucional, y, por otro, el desempeño de la región.

Este último concepto también se propone para las Intendencias, Gobernaciones y Organos desconcentrados de Servicios Sectoriales, todos los cuales forman parte del gabinete regional y que, de acuerdo a la normativa vigente, están llamados a coordinar sus programas e inversiones, considerando para este efecto la Estrategia Regional de Desarrollo. Esta vinculación justificaría un mecanismo de acreditación aplicado a nivel regional y conducente a incentivos específicos según el tipo de institución.

Finalmente, en el caso de la SUBDERE, se propone que el foco de los mecanismos de acreditación y evaluación estén centrados en el desempeño de las unidades regionales de la institución en su función de apoyar a los GORE y municipios correspondientes.

A partir de estas definiciones básicas, la sección subsiguiente propone la forma concreta de estructurar los mecanismos de acreditación y los sistemas de incentivos en cada caso. Para ello, sin embargo, resulta oportuno identificar primero los requisitos que deben cumplir los mecanismos de acreditación y evaluación.

## **V.2. Requerimientos**

El diseño e implementación de un sistema de acreditación debe cumplir un conjunto de requerimientos para lograr los resultados deseados. Estos se refieren a aspectos tanto técnicos como de los procedimientos que hacen su aplicación. Destacan los requisitos de independencia y objetividad, transparencia, regularidad y credibilidad, los que se describen brevemente:

- *Independencia y Objetividad.* Un sistema de acreditación es un proceso técnico de evaluación respecto del cumplimiento de estándares mínimos o requisitos predefinidos según la naturaleza, nivel de desarrollo y objetivos en relación al objeto de acreditación. El proceso de evaluación es parte central del sistema, y por tanto debe ser efectuado sobre la base de hechos ciertos y por tanto verificables a través de información de calidad, y utilizando procesos externos que garanticen separación e independencia

entre los responsables del objeto evaluado y los evaluadores o acreditadores.

- *Transparencia.* Considerando que un sistema de acreditación es un proceso en virtud del cual se reconoce el dominio de un conjunto de conocimientos, competencia y experiencia es necesario que los estándares, procesos y resultados sean de conocimiento de los actores involucrados y la sociedad en general.
- *Regularidad.* Un sistema de acreditación cuyos resultados pasan a constituirse en fuente de información de desempeño y calidad debe ser aplicado con una regularidad preestablecida, según la naturaleza del objeto de acreditación. Sólo el proceso recurrente de evaluación respecto del cumplimiento de estándares o requisitos técnicos permite el uso de la información, tanto como garantía de calidad frente a terceros como respecto de su contribución a procesos de análisis y reflexión por parte del evaluado, brindando la oportunidad de producir cambios.
- *Credibilidad.* El reconocimiento de conocimientos, competencias y experiencia relevantes que busca un sistema de acreditación, hace necesaria una construcción técnica y operativa de excelencia, de modo que todos los actores conozcan sus características y resultados, y depositen confianza en éstos. La credibilidad que así alcance el sistema le podrá brindar la necesaria legitimidad como instrumento de evaluación, pudiendo así optimizarse su uso.

### V.3. Reformas Propuestas

A partir del marco proporcionado por las secciones anteriores, se efectúan a continuación siete propuestas para estructurar el sistema de acreditación y evaluación de las instituciones subnacionales y vincularlo a mecanismos de incentivos capaces de motivar una gestión más eficaz y eficiente.

- **Propuesta 1: reestructurar la bonificación por desempeño para los funcionarios municipales para ligarla a logros efectivos del desempeño institucional y grupal.**

Evaluar esta experiencia para introducir cambios específicos que permitan responder al objetivo original de la “asignación de mejoramiento de gestión”. La reestructuración de la bonificación puede efectuarse en el marco legal actual, teniendo presente que éste expira en el año 2007. Aspectos que deben ser modificados corresponden a normas reglamentarias y aspectos técnicos y de procedimientos de trabajo, que aunque requieren de formalidad, no corresponden a normas legales.

Entre los aspectos que la reestructuración debe considerar están los siguientes: i) consistencia entre los diseños técnicos del incentivo institucional y colectivo o grupal, ii) perfeccionamiento de instrumentos existentes de planificación y definición de objetivos y metas municipales, y definición clara del vínculo

entre estas definiciones y los diseños de los mecanismos de incentivos iii) alineamiento de los sistemas de información con los requerimientos de los mecanismos de incentivo, de manera de hacer posible la definición de objetivos y metas relevantes, su seguimiento y evaluación de cumplimiento iv) rediseñar los procesos de definición de compromisos, seguimiento y evaluación.

- **Propuesta 2: Desarrollar un sistema de calificación de riesgo financiero de los municipios sobre el cual puedan basarse las autorizaciones del Ministerio de Hacienda para comprometer el patrimonio futuro del municipio.**

Las aprehensiones sobre los riesgos fiscales que podría acarrear una mayor autonomía municipal en el manejo de sus finanzas, incluyendo la posibilidad de endeudarse no son suficientes para sostener permanentemente restricciones como las actualmente vigentes. En particular, las actuales prohibiciones absolutas no sólo limitan la gestión de los municipios y su capacidad para responder a los inevitables ciclos de gastos e ingresos, sino que castigan de igual modo a los municipios responsables que a los que no lo son.

Adicionalmente, este Informe ha consignado el desarrollo de diversos subterfugios que los municipios comienzan a utilizar cada vez masivamente para esquivar las restricciones vigentes. Como es previsible, son los municipios menos responsables los que utilizan con mayor intensidad estos mecanismos, incurriendo en riesgos no cuantificables e irregularidades que en cualquier momento pueden traducirse en una crisis financiera para el municipio. Dada la naturaleza de los mecanismos utilizados, los riesgos incurridos y las deficiencias de la gestión financiera no son conocidos por la ciudadanía, debilitando los incentivos políticos para que las autoridades realicen una gestión eficaz y responsable.

De este modo, tanto por razones de transparencia como de eficiencia en la gestión municipal se hace necesario desarrollar un sistema de calificación del riesgo financiero municipal que otorgue una opinión objetiva y pública sobre la calidad de la gestión financiera en el municipio que permita apoyar el otorgamiento de un marco de mayor flexibilidad financiera a los municipios con menor riesgo.

Para desarrollar un sistema de esta naturaleza se cuenta desde ya con la información financiera y presupuestaria recopilada por la Contraloría y registrada en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), administrado por la SUBDERE. Este sistema, sin embargo, debería revisarse para asegurar su capacidad para capturar información relevante como la morosidad previsional, el endeudamiento con proveedores y el nivel de compromiso de gastos futuros.

En base a esta información pueden utilizarse conceptos y metodologías conocidas de análisis financiero para calificar los niveles de riesgo. Tal calificación puede efectuarse en base a categorías de riesgo, en condiciones

similares a los sistemas de clasificación de riesgo desarrollados en el sistema financiero.

Esta vinculación con las experiencias desarrolladas en el sector privado no es casual. El objetivo de esta iniciativa debería ser que la calificación de riesgo fuera efectuada por organismos privados, de modo de asegurar, por un lado, objetividad en la evaluación y, por otro, evitar el surgimiento de garantías implícitas por parte del gobierno central.

La calificación del riesgo financiero municipal podría ser así utilizada para condicionar la autorización de operaciones de leasing, leaseback y endeudamiento, así como para estructurar mecanismos de intervención preventiva en municipios que alcancen niveles peligrosos de riesgo financiero.

- **Propuesta 3: utilizar la información sobre desempeño institucional y financiero para elaborar rankings municipales para agrupaciones de municipios equivalentes.**

El fortalecimiento de la gobernabilidad a nivel municipal y el desarrollo de incentivos políticos a una buena gestión requiere que la ciudadanía conozca la calidad de la gestión que están desarrollando sus autoridades locales. Para esto no es suficiente la actual división de responsabilidades entre el Alcalde y el Consejo Municipal pues el poder concentrado por el primero, los intereses particulares de los segundos y la opacidad de la información existentes viabiliza el desarrollo de estrategias políticas basadas en el clientelismo y el populismo para asegurar una reelección.

Para devolver la atención de la ciudadanía sobre la calidad de la gestión municipal resulta fundamental entregarle a ésta información contundente y comprensible sobre la materia. Con este objeto se propone que la información sobre gestión institucional utilizada en el sistema reformado de bonificación por desempeño institucional y la información sobre riesgo financiero sea combinada de modo de obtener un Índice de Calidad de la Gestión Municipal (ICGM) y que dicho índice sea utilizado en la elaboración de rankings municipales, actualizados anualmente y difundidos hacia la población desde una instancia independiente.

Para que estos rankings reflejen la situación de cada municipio en relación a sus pares, se propone que los rankings se elaboren para categorías relativamente homogéneas de municipios, considerando para este efecto sus características geográficas y financieras. En particular, se propone considerar, por un lado, el carácter urbano, rural o de balneario del municipio y, por otro, su grado de autonomía financiera, representada por su dependencia del FCM. De acuerdo a estas variables se proponen las categorías que corresponden a los casilleros del Cuadro 8

**CUADRO 8**  
**CLASIFICACION DE MUNICIPIOS PARA ELABORACIÓN DE RANKINGS DE CALIDAD DE**  
**GESTION**

		CARACTERÍSTICA GEOGRAFICA		
		Urbano	Rural	Balneario
Autonomía financiera	Autónomo			
	Dependiente FCM			

- **Propuesta 4: Aplicar sistema PMG conjuntamente a la Intendencia y gobernaciones de una misma región.**

Actualmente Gobernaciones e Intendencias no son parte del sistema de acreditación según Norma ISO en aplicación como etapa avanzada de los PMG. Por otra parte, al año 2007 la mayoría de las Intendencia y Gobernaciones alcanzará y se mantendrá en las etapas máximas de desarrollo de los sistemas que conforman los PMG, momento clave para definir y resolver la aplicación futura de este mecanismo de incentivo y resolver a algunas de las limitaciones que ha enfrentado su aplicación, en especial en Gobernaciones.

En este marco y en consideración a la interrelación que existe entre estas dos instituciones a nivel regional, y su relación con el Servicio de Gobierno Interior, se propone que se introduzcan las modificaciones necesarias para que los compromisos de Intendencia y Gobernaciones de una misma región sean parte de un convenio común a este nivel. Lo anterior tiene por objeto que, en el marco de definiciones nacionales, Intendencia y Gobernaciones se movilicen con una visión y objetivos más integrada a nivel de la región, contribuyendo conjuntamente al cumplimiento de objetivos, sean estos objetivos de política y/o de desarrollo de sistemas de gestión, según sea más relevante. Lo anterior exige un trabajo conjunto a nivel regional, en coordinación con el Servicio de Gobierno Interior.

- **Propuesta 5: Reemplazar el PMG GTI por un sistema de evaluación de la gestión territorial regional.**

Tal como se señaló en la sección IV anterior, el desarrollo del sistema de Gestión Territorial Integrada en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG-GTI) representó un esfuerzo por fortalecer los incentivos para una mayor cooperación entre los organismos sectoriales y regionales en la articulación de los programas de inversiones, de acuerdo a las orientaciones

proporcionadas por la ley y las políticas gubernamentales. No obstante, este instrumento enfrentó una limitación estructural: mientras se promovía la gestión territorial integrada en cada región, las metas y compromisos se establecían sectorialmente y se calificaban nacionalmente. En tales circunstancias, no es de extrañar que el sistema haya hecho una contribución muy limitada al avance de la descentralización en el país.

Dado que los problemas estructurales anotados no pueden ser subsanados fácilmente, se propone eliminar el sistema GTI de los PMG, sustituyéndolo por una evaluación del desempeño de *cada región* en la formulación y aplicación de su Estrategia Regional de Desarrollo. Con el objeto de estructurar adecuadamente los incentivos ligados al desempeño regional, resultaría conveniente que dicha evaluación tomara la forma de un sistema de acreditación, basado en la verificación de una serie de logros en áreas prioritarias del desempeño regional. Esto involucra, en consecuencia, un enfoque finalista sobre la gestión regional, otorgándole al GORE la flexibilidad suficiente como para buscar sus propias formas de conducción, coordinación, priorización y ejecución de programas y proyectos, involucrando a los demás organismos públicos en la región.

- **Propuesta 6: utilizar la evaluación de la gestión territorial regional para transferir selectivamente competencias a los GORE de regiones que alcances estándares preestablecidos.**

Un sistema de evaluación de la gestión territorial regional expresado en un mecanismo de acreditación como el propuesto generaría una base suficientemente sólida como para fundamentar no sólo incentivos económicos al conjunto de funcionarios del GORE y los órganos desconcentrados presentes en la región, sino para desarrollar un traspaso selectivo de competencias a las regiones respectivas.

Con el objeto de maximizar los incentivos a una buena gestión regional, el mecanismo de acreditación debería estar asociado a una categoría diferenciable de región (por ejemplo, Región Autónoma Integrada) e involucrar no sólo traspaso de competencias a los GORE sino mayor autonomía para los órganos desconcentrados de los servicios sectoriales.

Con este sistema, las regiones se ganarían el derecho a asumir un mayor volumen de responsabilidades, acompañadas de los recursos financieros y humanos respectivos. Los programas de inversión que serían candidatos prioritarios a este traspaso selectivo serían aquellos que operan actualmente como ISAR, a lo cuales podría irse agregando los singularizados en el Programa del actual gobierno.

Con el objeto de mantener la fuerza de los incentivos a una gestión regional eficaz, la calificación como Región Autónoma Integrada podría ser revisable periódicamente (por ejemplo, cada 3 años).

- **Propuesta 7: Adecuar la bonificación por desempeño colectivo<sup>17</sup> en la SUBDERE para aplicarla por unidades regionales, considerando contribución a gestión territorial regional.**

La bonificación por desempeño colectivo exige la identificación de centros de responsabilidad o unidades de trabajo por parte de cada uno de los servicios públicos, los que deben comprometer objetivos y metas con los altos niveles de dirección, jefes de servicio y Ministro. En el caso de la SUBDERE se propone que cada uno de los niveles subnacionales, Direcciones Regionales, constituya estrictamente un centros de responsabilidad o unidades de trabajo para la aplicación del incentivo colectivo o grupal, definiendo sus objetivos y metas a comprometer anualmente en términos de la contribución a la gestión territorial de la región respectiva.

Lo anterior requiere la definición previa de objetivos precisos de la SUBDERE respecto de la gestión territorial, como definiciones estratégicas de la Subsecretaría, y, en este marco, el trabajo específico a nivel regional para identificar las contribuciones que cada Dirección Regional debe comprometer, tomando en consideración a los actores institucionales y necesidades de la región.

Los compromisos deben expresarse en logros concretos y relevantes, expresados en metas medibles y verificables a través de indicadores, de acuerdo a lo señalado en la ley y reglamento que rigen el mecanismo de incentivo. Lo anterior hace necesario revisar los procesos de trabajo y procedimientos, para garantizar excelencia en la implementación del mecanismo en todas sus etapas, optimizando una herramienta existente tras los objetivos y responsabilidades institucionales. En esta línea se propone también que los resultados de los compromisos sean analizados tanto en el nivel regional como nacional, para extraer los aprendizajes e introducir los cambios que la aplicación del instrumento y la gestión territorial requieren.

---

<sup>17</sup> Ley N°19.882 de junio 2003

## **ANEXO: FINANZAS SUBNACIONALES EN LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA**

### **ARGENTINA<sup>18</sup>**

Argentina es un país descentralizado que se basa en el principio constitucional de que las provincias tienen el poder que no hayan delegado al nivel federal. Sin embargo, el gobierno federal tiene poder sobre las provincias porque puede crear transferencias o alterarlas a través de legislación.

Desde la mitad de la década de los 70s ha habido una descentralización sustantiva de las responsabilidades de gasto; sin embargo, los poderes para recaudar ingresos han permanecido concentrados al nivel federal lo que ha llevado a desequilibrios verticales en las provincias y a una fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales (GSNs) de las transferencias del gobierno central.<sup>19</sup> Existen tres tipos de mecanismos de participación de ingresos: automáticos y no vinculados (coparticipaciones); automáticos y vinculados; y no automáticos, vinculados o no, que pueden ser transferencias o donaciones. Las donaciones no han estado condicionadas a mejoras en el comportamiento financiero de los gobiernos provinciales sino que han sido asignados en proporción directa al tamaño del déficit fiscal provincial, penalizando por lo tanto a las provincias con políticas fiscales prudentes.

Las provincias son las responsables de organizar y asegurar un sistema municipal efectivo. En la práctica, las provincias han concedido diversos grados de independencia a sus municipalidades; la mayoría les han concedido autonomía, incluyendo el derecho de establecer y administrar sus propios impuestos. La elección directa de los alcaldes fue iniciada por la ciudad de Buenos Aires en 1996.

Antes de la Ley de Convertibilidad de 1991, todos los niveles de gobierno estaban permitidos de endeudarse en el exterior y en el mercado doméstico sin límites. Para hacer frente al incremento de responsabilidades de gastos, los GSN recurrieron al financiamiento de los bancos provinciales o comerciales (a menudo usando como colateral las transferencias futuras), emitieron cupones para pagar salarios o incurrieron en atrasos a proveedores. Los bancos de los gobiernos provinciales se consideraban como un banco central de cada provincia; proveían fondos a los gobiernos provinciales a pedido y a su vez recibían descuentos del banco central.

La Ley de Convertibilidad terminó con el financiamiento del banco central al sector público en todos los niveles y desde 1994 los gobiernos provinciales necesitan la aprobación del congreso para endeudarse en moneda extranjera. Además, como parte de los pactos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales que se negociaron en 1992 y 1993 para servir de

---

<sup>18</sup> Esta sección está basada en Schwartz y Liuksila (1997) y Webb (2004).

<sup>19</sup> En la década de los 90s la coparticipación constituía cerca de dos tercios del total de los ingresos de las provincias, con una amplia variación entre las provincias.

instrumento para coordinar la implementación de las reformas fiscales, se comenzó la reestructuración, privatización o liquidación de bancos provinciales.

El acuerdo de libre convertibilidad ni los pactos fiscales fueron suficientes para lograr conseguir disciplina fiscal a nivel provincial. Como no había límites legales sobre las operaciones de endeudamiento en moneda nacional para las provincias, los gobiernos provinciales continuaron usando los ingresos de transferencias futuras como colateral en los préstamos con los bancos comerciales lo que hacía aparecer como si tuvieran garantía federal de su deuda por lo que los acreedores no colocaban restricciones ex ante a los préstamos. Además, el mejoramiento del comportamiento fiscal del gobierno central reflejaba en parte una política de descentralización de gastos sin una descentralización correspondiente de los ingresos.

Argentina adoptó una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en 1999 para ayudar a mantener la confianza en la convertibilidad en un contexto de presiones fiscales significativas y perspectivas pobres de crecimiento. La LRF se aplicaba al gobierno nacional y contenía reglas de procedimiento y numéricas.<sup>20</sup> La LRF seguía un enfoque de “abajo hacia arriba”, invitando a los GSN a aprobar una legislación de responsabilidad fiscal propia y varias provincias lo hicieron. Sin embargo, la ciudad de Buenos Aires y tres de las cuatro provincias más grandes no aprobaron una LRF. Las provisiones de estas leyes diferían entre las provincias, y también fue diferente el grado de cumplimiento de ellas, aún antes de la crisis económica del 2001. Todas las LRF provinciales tenían límites sobre el déficit o sobre la deuda total, y la mayoría las tenía sobre ambos.

La falta de cumplimiento de las reglas numéricas de la LRF nacional y en las leyes provinciales llevó a un deterioro continuo de la situación fiscal. A fines del 2001, Argentina enfrentó la crisis más profunda de su historia y la LRF nacional se volvió no operativa.

La LRF se modificó en 2004 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal). La ley revisada crea un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, mejora las prácticas de manejo de los gastos, y busca la armonización de las estadísticas fiscales. También establece límites a los gastos y el servicio de la deuda y contiene sanciones por no cumplimiento. Sin embargo, la ley contiene sólo sanciones institucionales definidas en forma poco precisa y que el gobierno federal puede aplicar con un cierto grado de discreción y la mayor parte del gasto de capital no está cubierto por las metas.

La ley revisada también sigue un enfoque de “abajo hacia arriba”, invitando a los GSNs a participar en lugar de imponerles directamente las metas fiscales. La ley busca que las provincias presenten presupuestos balanceados de acuerdo a la ley de oro modificada, pero no hay un mecanismo de coordinación explícita para asegurar que la suma de los presupuestos individuales de las provincias sea

---

<sup>20</sup> La LRF adoptaba un marco para el presupuesto de 3 años, establecía techos para el déficit del gobierno central para 1999-2002, ponía un límite al crecimiento real de los gastos, y requería un reporte fiscal transparente.

consistente con los balances totales y primarios consolidados establecidos por el gobierno federal. A fines del 2005, la ley había sido ratificada por 19 provincias (de 24), representando alrededor del 80 por ciento de la población y una participación similar del gasto provincial total.

## BRASIL<sup>21</sup>

El federalismo revivió en Brasil con la vuelta a la democracia, dando legitimidad a los GSNs ante el gobierno federal. A partir de 1982 se comenzó eligiendo por votación popular a los gobernadores, luego a los alcaldes y después a una asamblea constituyente que aprobó una nueva constitución (1988) que le dio mucha autoridad a los GSN.

El desequilibrio vertical en las relaciones intergubernamentales establecido en la Constitución se conjugaba al mismo tiempo con desequilibrios horizontales en la representación parlamentaria en el Congreso Nacional y en las transferencias fiscales. Esto estableció el entorno para la no-cooperación en relación a la prudencia fiscal, especialmente porque los estados grandes y ricos tenían acceso al crédito y por lo tanto la posibilidad de actuar en forma poco prudente en materia fiscal.

Desde la restauración de la democracia a nivel subnacional hasta 1998, Brasil tuvo tres grandes crisis de deuda de los GSNs. Los acuerdos que se firmaron entre el gobierno federal y los GSNs (25 de los 26 estados, el distrito federal y 180 municipalidades) aunque importantes en promover el ajuste fiscal en esos niveles de gobierno ya que buscaron limitar déficit futuros y la capacidad de financiarlos, en la práctica contribuyeron también a aumentar la probabilidad de crisis ya que reforzaron la percepción de que el gobierno federal estaba preparado para conceder alivio de deuda a cualquier estado que lo necesitara. Además, como se reestructuró en lugar de perdonar la deuda, el stock de deuda continuó creciendo rápidamente, a la vez que los techos que se colocaron sobre el servicio de la deuda eliminaron los costos futuros del endeudamiento presente. Por lo tanto, los GSNs y sus acreedores sufrieron consecuencias mínimas y las restricciones ex ante contenidas en los acuerdos de reestructuración de deuda no fueron cumplidas.

En 1999-2000 el círculo vicioso de falta de disciplina y cooperación se paró porque cambiaron los incentivos políticos y económicos. El Presidente Cardoso logró una alianza con los gobernadores de tres de los cuatro mayores estados. Esto creó una masa crítica de estados dispuestos a cooperar para lograr la prudencia fiscal lo que la hizo valiosa para que otros estados se unieran. Además, el gobierno federal implementó cuatro medidas claves a este respecto. Dos de las medidas se enfocaron en los deudores y dos en los acreedores. Para los deudores, se aprobó una resolución del Senado (SR 78)<sup>22</sup> que estableció límites sobre el endeudamiento de los estados y se promulgó la Ley 9696 (1997)

---

<sup>21</sup> Esta sección está basada en IMF-Fiscal ROSC, Jul (2005 y 2006), Ter-Minassian (1997) y Webb (2004).

<sup>22</sup> La Constitución da al Senado amplios poderes en los asuntos fiscales de los estados, pudiendo aprobar o rechazar pedidos de endeudamiento, además de varios controles sobre el Banco Central (BCB).

estableciendo las condiciones para las renegociaciones de la deuda de los GSNs.<sup>23</sup> En relación a los acreedores, el banco central limitó el monto de préstamos totales de cada banco al sector público y prohibió préstamos bancarios a los estados que violaran los techos de deuda y de déficit o que no estuvieran pagando, estableciendo penalidades a los bancos por no cumplimiento de estas reglas. También las privatizaciones requeridas en los acuerdos de renegociación incluían a los bancos estatales, eliminándolos como fuente de financiamiento.

Brasil promulgó una LRF en 2000. La LRF es una ley unitaria que cubre todos los niveles de gobierno (enfoque de “arriba hacia abajo”). Establece estándares mínimos para el proceso presupuestario de los estados, y para el manejo de personal y de la deuda. También contiene provisiones para el año final de las administraciones de las autoridades respectivas. Aunque la mayoría de las provisiones se refieren a condiciones ex ante, la LRF reitera el requisito de que el gobierno federal retenga de las transferencias las cantidades adeudadas por el GSN al gobierno federal. Los contratos laborales y de endeudamiento que violen la LRF no son legalmente válidos, lo que es una consecuencia negativa ex post para los acreedores. La LRF también prohíbe préstamos o refinanciamiento entre los varios niveles de gobierno. Una ley que acompañó a la LRF especifica penalidades criminales—multas e incluso cárcel—para los funcionarios que violen la LRF.

La ley de Asociaciones Público-Privadas (APPs) establece mecanismos para que los GSNs estén sujetos a límites en las concesiones. El gobierno federal no podrá conceder garantías ni realizar transferencias discrecionales a los GSNs si la suma de los gastos de carácter continuado derivadas del total de APPs ya contratadas por esos entes hubiera excedido, en el año anterior, el 1% de los ingresos corrientes líquidos del ejercicio presupuestario anterior o si los gastos anuales de los contratos vigentes, en los 10 años subsiguientes, exceden el 1% de los ingresos corrientes líquidos proyectados.

Para mejorar el manejo financiero de los GSNs y apoyar la implementación de los acuerdos de reestructuración de deuda, el gobierno central, en cooperación con instituciones multilaterales, diseñó un Programa de Modernización para la Administración Fiscal Estatal (PNAFE). El PNAFE promueve la reestructuración, modernización y fortalecimiento de las instituciones responsables por el manejo financiero a nivel estatal, tanto en el manejo de los ingresos como de los gastos. También provee apoyo técnico y financiero para proyectos que busquen mejorar el marco legal para el manejo financiero gubernamental, integrar y fortalecer el manejo financiero, la auditoría y el control interno, y asegurar que los gobiernos estatales impongan todos los impuestos de acuerdo con la legislación. Un programa similar para la

---

<sup>23</sup> La Ley 9696 estableció metas para disminuir las relaciones de deuda y de déficit al PIB, los techos en gastos de personal e inversión, el crecimiento de los ingresos propios, y para la privatización de las empresas estatales. También estipuló penalidades ex post más estrictas por no cumplimiento que en las negociaciones previas—no concesión de garantías federales para el endeudamiento de los estados, penalidades de tasas de interés sobre la deuda de los estados asumida por el gobierno federal, incrementos en los techos de servicio de deuda, y deducciones por servicio de deuda de las transferencias.

Modernización de la Administración Fiscal Municipal (PNAFM) ha sido establecido recientemente.

El comportamiento fiscal de los GSNs ha mejorado significativamente en los últimos años. La relación promedio de deuda a ingreso neto ha disminuido de 3,8 veces en 1998 a 1,9 veces en el 2001. A fines del 2000, 10 estados todavía tenían déficit por sobre la meta establecida en la LRF; a fines del 2001 solamente 6 no cumplían con la meta. Los estados han ajustado los gastos en personal, incluyendo las pensiones, aún más rápido; de los 18 estados que no cumplían las metas de la LRF en el 2000, 13 lograron cumplirlas a fines del 2001. Los ajustes continuaron en el 2002 y 2003. A la pregunta de cuánto de esto se debe a la LRF, Webb (2004) responde que parte pero no todo. Webb dice que no se puede especificar una fracción, porque los estados como un grupo parecen haber saltado de un mal equilibrio a un buen equilibrio. La LRF contribuyó a ese cambio. El cambio comenzó antes de la LRF, pero ésta contribuyó a mantener el cambio.

#### COLOMBIA<sup>24</sup>

La Constitución de 1991 dio un importante impulso al proceso de descentralización, incluyendo la elección por voto popular de los alcaldes y gobernadores. La Constitución y la Ley 60 comprometieron al gobierno nacional a expandir cada año la participación de los ingresos con los GSNs hasta constituir cerca de la mitad de los ingresos corrientes en el 2002. Por su parte, la devolución de las responsabilidades de gasto fue relegada en su mayor parte a la legislación ordinaria. Esta débil correspondencia entre ingresos y gastos es un problema para el equilibrio del sector público, especialmente si se toma en cuenta del hecho de que los gobiernos territoriales usan sus transferencias como colateral para aumentar el endeudamiento como fuente de financiamiento. La determinación a nivel nacional tanto de la vinculación de los ingresos tributarios transferidos como de la vinculación de los recursos propios de los GSNs limita la descentralización efectiva del gasto y estimula el uso del crédito. A su vez, los bancos tienen el incentivo para prestar en base a transferencias determinadas constitucionalmente a incrementarse.

A fines de los 80s y en los 90s la descentralización fue acompañada por más libertad en el endeudamiento doméstico subnacional (SN) ya que no existía un control efectivo ex ante de los avances de caja de los bancos. La importancia de los préstamos de los bancos como una fuente de financiamiento para los GSNs hizo que la regulación bancaria fuera una forma alternativa para controlar el endeudamiento SN. Se modificaron los requisitos de provisiones sobre los préstamos vencidos de los GSNs, se aumentó la relación de capital a préstamos de estas entidades, y se aumentó el monto de ingresos que debían ser usados

---

<sup>24</sup> Esta sección está basada en Ahmad y Baer (1997), IMF—Fiscal ROSC, Jul (2005) y Webb (2004).

como garantía para los préstamos.<sup>25</sup> Estas reglas se relajaron en 1996 y la deuda SN aumentó desde el 2,6 por ciento del PBI en 1991 a 4,6 por ciento en 1997.

Las primeras LRFs en Colombia se aplicaron solamente a los GSNs y buscaban reforzar el control del gobierno central sobre la deuda SN. En 1997 se aprobó una ley (357) sobre endeudamiento a nivel SN (Ley de Endeudamiento Territorial o “ley de la luz de tráfico”). La ley introducía un sistema de calificación de los GSNs basado en indicadores de deuda, prohibiendo el endeudamiento a GSNs altamente endeudados (luz roja) y requiriendo la autorización del ministerio de hacienda (MH) para casos intermedios (luz amarilla). Las entidades locales con una calificación de riesgo pobre estaban obligadas a implementar planes de estabilización fiscales. La ley no fue efectiva y muchos gobiernos con luz roja pudieron incurrir en deuda nueva, incluso a través de presentar información financiera falsa. En lugar de moverse de luz amarilla a verde, los departamentos se movieron de amarilla a roja. La deuda subnacional creció en un 15 por ciento al año en 1998-2000. En 1999 se reforzó la ley de luz de tráfico requiriendo que los bancos constituyan provisiones por el total de la deuda de cualquier territorio con una calificación roja de riesgo.

En 2000 se aprueba una ley (617) que establece un conjunto de reglas para los GSNs, limitando los gastos operativos basándose en los recursos libremente disponibles de la entidad, y requiriendo también planes de ajuste fiscal en caso de no cumplimiento con las leyes, a ser monitoreados por el MH.

Una LRF que se aplica a todos los niveles de gobierno (La Ley Orgánica de Transparencia y Responsabilidad Fiscal) se promulgó en el 2003, con reglas de procedimiento y numéricas.<sup>26</sup> La LRF refuerza los indicadores de liquidez y solvencia establecidos en la legislación previa (techos sobre el servicio de la deuda, stock de deuda, y gastos) y requiere que el manejo fiscal en todos los niveles de gobierno sea consistente con un marco macroeconómico de mediano plazo. Se continúa a requerir que las entidades que no cumplan con los límites implementen planes de ajuste fiscal.

Para ayudar con la disciplina fiscal a todos los niveles, la LRF prohíbe al gobierno nacional prestar a los GSNs o garantizarles deuda si están en violación de las leyes 357 o 617 o si están en atrasos con el servicio de la deuda al gobierno nacional. En el caso de no poder cumplir con el programa de ajuste, la entidad subnacional puede ser reclasificada y unida con otra. Para desincentivar los ciclos electorales en la política fiscal, la LRF prohíbe también que los gobiernos comprometan gastos futuros (vigencias futuras) o aumenten gastos de

---

<sup>25</sup> Al mismo tiempo que aumentan el costo del crédito, estas medidas debieran disminuir tanto la oferta de préstamos como la demanda (aunque alcaldes y gobernadores que sólo pueden ser elegidos por un período no parecen ser muy sensibles a la tasa de interés). También los departamentos mantenían depósitos con el sistema bancario al mismo tiempo que su endeudamiento se incrementaba. Esto se debía al alto grado de vinculación de las transferencias del gobierno central y de sus recursos propios junto con el requisito legal de mantener cuentas separadas para cada fuente. Dadas las fallas existentes en el proceso de monitoreo, el crédito de los bancos comerciales representaba recursos más fungibles para los gobiernos territoriales.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el gobierno debe presentar un marco macroeconómico de mediano plazo antes de presentar el presupuesto, indicando los objetivos fiscales y macroeconómicos y explicando las desviaciones de las metas establecidas previamente.

personal en un año electoral. Para los GSNs hay restricciones adicionales sobre el déficit: se elimina la categoría intermedia de la ley 357 (colocando así restricciones inmediatamente sobre los GSNs que muestren señales de problemas) y requiriendo que los GSNs obtengan calificaciones de riesgo satisfactorias de agencias internacionales antes de poder pedir prestado. También se aplican sanciones a los funcionarios públicos de acuerdo con la Ley de Disciplina.

Colombia también utiliza mecanismos de mercado al aplicar los procedimientos de bancarota a las municipalidades (Ley 550) y requerir calificaciones de riesgo.

Los gobiernos locales incurrieron en déficit durante los 90s, pero tuvieron un pequeño superávit en el 2001 y obtuvieron un superávit de 1,3 por ciento del PIB en el 2004. Sin embargo, el déficit del gobierno central ha permanecido elevado, fluctuando alrededor del 5 por ciento del PIB en años recientes.

## MEXICO<sup>27</sup>

México tiene un sistema complejo de relaciones fiscales intergubernamentales que se caracteriza por un grado relativamente alto de centralización de gastos y por poderes limitados de recaudación de ingresos de los GSNs. Cada estado tiene su constitución propia que está subordinada a la Constitución federal. El gobierno federal no tiene control directo sobre las finanzas de los estados. Sin embargo, la Constitución prohíbe que los GSNs, incluyendo agencias descentralizadas y empresas públicas, se endeuden en el exterior. Los GSNs pueden pedir prestado en el mercado doméstico para financiar inversión productiva hasta el límite fijado por sus propias legislaturas. Algunos estados prohíben cualquier tipo de endeudamiento.

Las entidades federativas reciben dos tipos de transferencias del gobierno federal: las participaciones en los impuestos sobre las cuales tienen discrecionalidad en el gasto, y las aportaciones, que son transferencias vinculadas para servicios sociales e infraestructura.

Desde 1988 el déficit de los gobiernos estatales aumentó, reflejándose en un crecimiento de su deuda. Los gobiernos estatales usan sus fondos de participación para garantizar préstamos del sistema bancario. Las municipalidades pueden endeudarse con los bancos comerciales pero lo hacen raramente. Los niveles más bajos de gobierno también pueden recibir préstamos de los niveles más altos.

México es un caso de prudencia fiscal sin una LRF, ya que ésta fue aprobada sólo en marzo de 2006. Los estados tienen mucha independencia dada por la Constitución para que el gobierno federal imponga una LRF de “arriba hacia

---

<sup>27</sup> Esta sección está basada en Amieva-Huerta (1997), IMF—Fiscal Rose, Jul (2005 y 2006), y Webb (2004).

abajo”, y por lo tanto el gobierno usó regulaciones del sistema financiero para motivar la prudencia fiscal a nivel estadual. Muchos estados tienen leyes o tradiciones en relación a la acumulación de déficit o superávit (fondos para días lluviosos), pero ninguno tiene una LRF.

En los tiempos de hegemonía del PRI, la deuda subnacional era garantizada por el gobierno federal, quien también mantenía un poder de veto informal así como también formal sobre la emisión de garantías. Existían controles ex ante y consecuencias ex post que mantenían la deuda subnacional a niveles sostenibles, pero los controles importantes y las consecuencias estaban fuera de las reglas formales y estaban basados en conexiones políticas personales. Desde los 90s, el entorno político cambió y el gobierno federal también cambió su régimen. La crisis generalizada de deuda y económica de 1995 incluyó a los estados, que obtuvieron alivio a través de reestructuración de su deuda con deuda indexada por inflación de largo plazo a tasas de interés reales positivas pero no de mercado y a través de programas de asistencia de pagos de cuatro años. Para evitar una nueva crisis fiscal, cada estado tuvo que aceptar un programa de ajuste diseñado por la Secretaría de Hacienda (SHCP), quien monitoreaba su cumplimiento previo al desembolso de los tramos anuales de asistencia, estableciendo un precedente de consecuencias fiscales, y logrando que los estados alcanzaran una situación financiera buena para fines de los 90s. El gobierno también puso término a su política de garantizar formalmente la deuda subnacional, aunque como una medida de transición estuvo de acuerdo en aceptar y ejecutar mandatos contractuales a través de los cuales los deudores usaban sus transferencias como colateral para el servicio de la deuda.

El nuevo marco de endeudamiento tiene cuatro elementos claves: (a) Dar a los bancos señales ex ante de los riesgos de la deuda estadual aplicándole los mismos límites de concentración de deuda que a otros préstamos y con requisitos de capital basados en calificaciones de riesgo otorgados por compañías privadas internacionales; (b) Dar fuertes incentivos a los deudores a publicar su información fiscal y financiera; (c) Eliminar las transferencias discrecionales del gobierno federal, al menos aquellas del ejecutivo; y (d) Terminar el papel de la SHCP como fideicomiso para dar colaterales con participaciones a los préstamos.

Según Webb (2004), el nuevo sistema es completo, cubriendo tanto a los deudores como a los acreedores e incluyendo tanto controles ex ante como consecuencias ex post. Las medidas (a) y (b) buscan desalentar a los estados de recurrir a un endeudamiento excesivo y premiar a los estados que siguen una política prudente, mientras que las medidas (c) y (d) representan compromisos a nivel federal de que en el futuro permitirá a los estados y a sus acreedores sufrir las consecuencias de déficit excesivos. Basar el régimen de endeudamiento subnacional en incentivos, y no sobre requisitos estrictos, trabaja mejor en un entorno de no crisis, así es que sería bueno establecer vetos institucionales para prevenir rescates en una crisis. Aunque México no ha tenido hasta muy recientemente una LRF nacional, los gobiernos estaduales tienen incentivos para hacer sus presupuestos y balances atractivos a los votantes, a las agencias calificadoras de riesgo, y a los acreedores—

implementando de hecho el tipo de medidas que una LRF pudiera demandar. Sin embargo, las características de una LRF de transparencia y manejo fiscal de mediano plazo beneficiarían tanto al gobierno federal como a los GSNs en México.

Una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se promulgó en marzo de 2006. La LFPRH promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria. La Ley establece que el paquete económico se formulará con base en proyecciones de mediano plazo; define una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, y prevé reglas claras para la distribución de los excedentes de ingresos. También define los mecanismos de ajuste en caso de caída de los ingresos, establece que nuevas leyes que impliquen mayores gastos deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos, y limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos.

El impulso al federalismo se busca dando certidumbre en los ingresos—se garantizan fuentes estables de ingresos para las entidades federativas; estableciendo reglas claras para determinar que porcentaje de los excedentes de ingresos petroleros les corresponden a las entidades federativas; dando certidumbre a los presupuestos locales—se prevé la publicación oportuna de los calendarios de presupuestos y de las reglas de operación de subsidios y se establece una clasificación geográfica del gasto para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.

## PERÚ<sup>28</sup>

Perú es un estado unitario, con una tradición centrista aún mayor que la de Colombia. La Ley de Descentralización del 2002 busca lograr que la mitad o más del gasto del sector público sea manejado y en cierta medida asignado por los GSNs, lo que compara con una situación en que menos del 10 por ciento del gasto público era manejado por los GSNs.

El comportamiento de las finanzas públicas subnacionales no ha afectado al sector financiero del país o a su estabilidad macroeconómica. Sin embargo, previo a la descentralización, algunas municipalidades habían acumulado deuda que era relativamente considerable en relación a su tamaño fiscal siendo la mayor parte de la deuda obligaciones a corto plazo de las ciudades más grandes.

Aún antes de comenzar el proceso de descentralización, Perú aprobó una ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) efectiva en el 2000. La LPTF también creó un fondo fiscal de estabilización. Aunque la ley inicial mejoró la transparencia y ayudó a reducir el déficit a nivel nacional, no logró contener el déficit del gobierno nacional dentro de los límites legales, y no estableció

---

<sup>28</sup> Esta sección está basada en IMF—Fiscal ROSC, Jul (2005) y Webb (2004).

disposiciones para los GSNs. En el 2003 se aprobó una nueva ley para rectificar estos problemas.

La nueva ley establece que: (a) Cada GSN debe preparar y publicar un plan anual de desarrollo consistente con el marco macroeconómico de mediano plazo nacional; (b) El límite sobre el déficit se aplica tanto a los niveles subnacionales así como al nacional; (c) Los GSNs necesitan la garantía del gobierno central para contraer deuda externa, que debe ser asignada para financiar infraestructura. El otorgamiento de garantías debe cumplir con la Ley Anual de Endeudamiento, incluyendo una demostración de capacidad para pagar;<sup>29</sup> y (d) Si un GSN viola las metas en la ley, el gobierno nacional debe retener transferencias para efectuar los pagos de deuda.<sup>30</sup>

Aunque la LPTF no prohíbe a los GSNs a endeudarse domésticamente sin garantía del gobierno nacional, la Ley de Endeudamiento Anual establece que los contratos por los cuales los GSN concierten operaciones de endeudamiento interno deben dejar expresa constancia que no conllevan aval o garantía del gobierno nacional, si ese fuere el caso. Además, los GSNs que gestionen operaciones de endeudamiento directas o garantizadas por un monto mayor de US\$5 millones (límite para el 2005) deben contar con una calificación crediticia favorable extendida por una calificadora de riesgo. La Ley de Endeudamiento Anual establece también un límite al monto de garantías (US\$200 millones límite para el 2005) para operaciones de endeudamiento de los GSNs que se pueden efectuar sólo contra entrega de contragarantías por el GSN. Para obtener la garantía, los proyectos de inversión materia de endeudamiento deben registrarse por la Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), la relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no sea superior al 100 por ciento y que la relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes sea inferior al 25 por ciento, y el promedio del resultado primario de los últimos 3 años de cada uno de los gobiernos locales no sea negativo, y en el caso de los gobiernos regionales que el resultado primario del último año no sea negativo.

No hay sanciones individuales, pero los funcionarios deben cumplir con la LPTF de acuerdo a las reglas y principios de la Ley de Ética del Servicio Público.

---

<sup>29</sup> La relación entre el servicio de la deuda subnacional no garantizada y los ingresos corrientes debe ser menos del 10 por ciento y la relación del servicio de la deuda total a los ingresos corrientes debe ser menor que 25 por ciento. Una regla adicional para las municipalidades es que el servicio de la deuda no puede exceder el 30 por ciento de los ingresos totales del año precedente. También la relación de la deuda subnacional no garantizada a los ingresos corrientes debe ser menor que el 40 por ciento y la de la deuda total a los ingresos corrientes debe ser menor que el 100 por ciento.

<sup>30</sup> El Consejo Nacional de Descentralización puede negar acceso por 90 días a las transferencias condicionadas a las regiones que no cumplan con las reglas fiscales durante dos años consecutivos. El gobierno central puede intervenir un gobierno regional que está colocando en peligro las finanzas del sector público no financiero.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ahmad, E. y Baer, K., “Colombia” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 1997.

Amieva-Huerta, J., “Mexico” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 1997.

Bahl R., Linn J., “Urban Public Finance in Developing Countries”, World Bank, 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Proyecto BID (CH-L1018) Descripción de los componentes”, Washington, 28 septiembre 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Proyecto BID (CH-L1018) Contenido Básico del Programa”- versión preliminar v2-, Washington, 6 octubre 2006.

Banco Mundial, “Chile. Finanzas de los gobiernos Subnacionales”.Serie de Estudios sobre países, Washington, 1994.

Dirección de Presupuestos, “Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2007, Programa Marco”, Documento Técnico Ministerio de Hacienda, Santiago, 2006.

Guzmán, M.,” Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La experiencia Chilena”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago, 2005.

Hirschman, A., “A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida”.México: F.C.E., 1999.

International Monetary Fund, 2001, “Brasil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC)—Fiscal Transparency Module”, Country Report No 01/217.

International Monetary Fund, 2002, “Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 02/200.

International Monetary Fund, 2003, “Colombia: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 03/128.

International Monetary Fund, 2004, “Peru: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 04/---.

Irrazabal, I. , “Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Municipales”-Informe preliminar- , Banco Inter. Americano de Desarrollo, Washington, 15 de Septiembre 2006.

Jul, A. M., (2005), “Informe sobre Inversión Pública y Asociaciones Público-Privadas”, Trabajo preparado para el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, noviembre 2005.

Jul, A. M., (2006), “Off-budget Operations”, paper prepared for a meeting of the Public Policy Management and Transparency Network: Development Effectiveness and Result-Based Budget Management on May 8-9, 2006, IDB, Washington, D.C.

[www.iadb.org/publications/search.cfm?Topics=CM&language=English&searchLang=E](http://www.iadb.org/publications/search.cfm?Topics=CM&language=English&searchLang=E)

Santiago Consultores Asociados , “Programa de apoyo a la gestión subnacional (CH-L 1018). Consultoría para Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Regionales” -Informe de avance-, Banco Inter. Americano de Desarrollo, 15 de Septiembre 2006.

Schwartz, G. y Liuksila, C., “Argentina” en Fiscal Federalism in Theory and Practice edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 1997.

Shick A.(2002),”Agencies in Search of Principles”. en “Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies”, OECD, Paris, 2002.

Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), “Memoria de la Descentralización 2000-2006”, Gobierno de Chile, Santiago, 2006.

Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

Ter-Minassian,T., “Brazil” en Fiscal Federalism in Theory and Practice edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 1997.

Ter-Minassian, T. y Craig, J., “Control of Subnational Government Borrowing” en Fiscal Federalism in Theory and Practice edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 1997.

Valenzuela, J.P., “Informe preliminar sobre componente: Financiamiento de apoyo al desarrollo territorial”- borrador incompleto-, Banco Inter. Americano de Desarrollo, Washington, Septiembre del 2006.

Webb, S.B., (2004), "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience", World Bank Policy Research Working Paper 3309, May 2004.

Wiesner, E., "Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets" , Inter-American Development Bank, Washington, 2003.