



NOTA TÉCNICA N°4
ABRIL 2011

DESCENTRALIZACION EN CHILE:
UNA TRAYECTORIA POSIBLE

Mario Waissbluth, Cesia Arredondo.

Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial

Universidad de Chile

Abril, 2011

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

S. Boisier





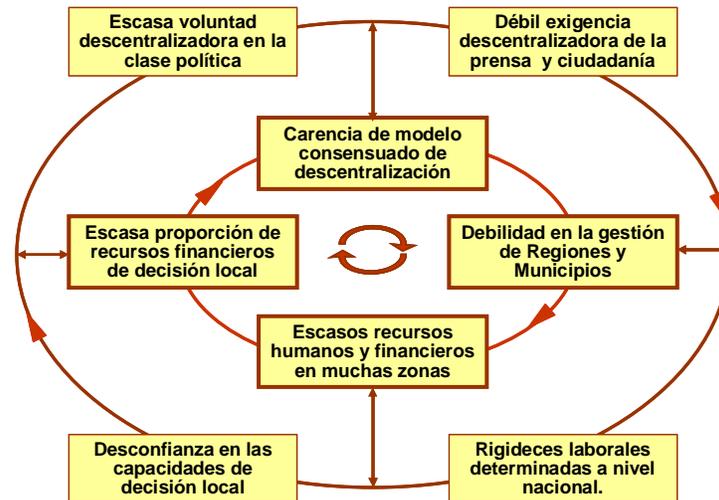
INTRODUCCION

En 2006 y 2007 nuestro grupo de investigación publicó dos textos, denominados “La Reforma del Estado en Chile 1990 -2005”ⁱ y “La Descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura Pendiente”ⁱⁱ. Una de las conclusiones centrales fue que el avance del proceso había sido pobre, de acuerdo a entrevistas a 54 líderes de opinión de todo el espectro político. La explicación de este magro avance la hicimos con un enfoque sistémico, considerando factores tales como: la carencia de un modelo consensuado de descentralización en las cúpulas políticas, los intereses de los gremios del sector público y municipal, y la escasa dotación de recursos humanos y capacidad de gestión de las regiones y gobiernos comunales, lo que a su vez realimenta los razonamientos centralizadores en el poder ejecutivo.

En esa ocasión planteamos también que la raíz del problema es de carácter político:

“el proceso descentralizador chileno aparece atrapado en un círculo vicioso de múltiples aristas. Los partidos políticos no tienen mayor interés en resolver estos problemas, por temor a generar competidores locales. Los Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales, así como los candidatos al Congreso y los Municipios, se han designado hasta ahora en Santiago, esencialmente por criterios de balance político partidista. Por su parte, muchos Alcaldes recurren al clientelismo como forma de asegurar la siguiente reelección, lo cual empeora los problemas de gestión. Además, no hay una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos locales, ni tampoco hay muchas organizaciones de la ciudadanía local que exijan esta rendición de cuentas”.

Esta gráfica, del referido artículo, procuraba describir el círculo vicioso de los obstáculos a la descentralización:



En aquellos textos las propuestas para avanzar en el proceso descentralizador consideraban a) generar en regiones una masa crítica de profesionales de buen nivel tanto en los gobiernos comunales como regionales, b) legislar para hacer concursables los cargos de dirección pública a nivel regional y municipal, c) profundizar la planificación territorial, con visión de largo plazo, de manera que integre desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, desarrollo urbano, desarrollo social, educativo y cultural, d) colocar incentivos presupuestales adecuados para la combinación de esfuerzos entre Regiones, y entre Municipios, y e) un traspaso progresivo y diferenciado de responsabilidades ministeriales a los gobiernos regionales.

En 5 años prácticamente nada ocurrió.

Lamentablemente, 5 años más tarde, nada ha cambiado significativamente. Describiremos más adelante los modestos avances que han tenido lugar, incluso considerando que hace un año hubo un cambio de coalición, cuyo Programa de Gobiernoⁱⁱⁱ, muy ambicioso en materia de descentralización, incluye propuestas como



las arriba mencionadas, y muchas otras... ninguna de las cuales se ha materializado hasta hoy.

Pareciera que, más allá de las naturales urgencias generadas por el terremoto, tan pronto los nuevos Ministros asumieron sus cargos, muchos – al igual que en gobiernos anteriores - se hubieran “engolosinado con la miel del poder central”. La urgencia de realizar sus obras en un período de 4 años (que en la práctica son 2 efectivos por los tiempos políticos) y así dejar su impronta personal, hace desaparecer estos afanes, cuyos resultados son de largo plazo.

Tampoco se escuchan en el Congreso, en las bancadas de la oposición o de gobierno, grandes clamores descentralizadores. Santiago continúa congestionándose y concentrando el capital económico, político, cultural, científico y humano del país. 20.000 nuevos vehículos aumentan mensualmente el parque automotriz. La incidencia de depresión y enfermedades mentales es alarmante. El mensaje presidencial de mayo del 2010 destacó: “el centralismo de Santiago no sólo le quita el oxígeno a nuestras regiones, sino también asfixia a nuestra capital”.

La reciente ampliación de 10.000 hectáreas en el radio metropolitano es otro paso más hacia el suicidio urbano. Los bien pagados profesionales de las zonas mineras escogen mantener su familia en Santiago. En definitiva, pareciera que las restricciones constitucionales y políticas, que en definitiva están asociadas a los balances de poder, han continuado manteniendo el *status quo* y dejando que el país prosiga su inexorable proceso de concentración geográfica.

Los Gobiernos Regionales y los Municipios se encuentran en el peor de los mundos: los primeros son, por ley, los responsables del desarrollo económico, social y cultural de sus regiones, sin contar para ello con las atribuciones ni los recursos humanos y financieros para hacerlo. Los Alcaldes son responsables por 75 diferentes tipos de servicios, son el “front office” de la ciudadanía, y si bien tienen más atribuciones en lo político, sus recursos humanos y financieros son patéticamente insuficientes.

El caso más dramático es la forma en que el Estado les “endilgó” la educación hace 30 años, dejándolos al borde de la quiebra, con un *voucher* per cápita, enormes restricciones normativas, y negociaciones salariales nacionales. A manera de ejemplo, la Corporación Municipal de Villa Alemana perdió en Abril del 2011 un juicio por \$900 millones por incapacidad de pago a profesores del bono SAE (determinado centralmente). Tiene embargados 9 vehículos y el alcalde arriesga cárcel. Aquí no hubo dolo... hay quiebra.

Todo está diagnosticado, todo propuesto.

En adición al Programa de Gobierno arriba referido, todo lo que podría proponerse ya se ha propuesto. Todo lo que pudiera diagnosticarse se ha diagnosticado. El texto “Pensando Chile desde las Regiones”^{iv} constituye una excelente recopilación de numerosos aportes de todo el espectro político que definen prácticamente todas las modalidades posibles de descentralización política, administrativa, fiscal, y de capital humano.

Asimismo, el Consorcio para la Reforma del Estado^v postuló diversas propuestas en esta materia. El año 2009 se publicó el “Estudio Territorial de la OCDE: Chile”, dando una serie de orientaciones para que el Estado adapte sus políticas públicas sectoriales, hacia una de políticas regionales específicas a cada contexto. La contraposición y contradicción entre los intereses político-técnicos de los ministerios sectoriales y la necesidad de una mirada territorial continúa siendo uno de los obstáculos críticos del proceso descentralizador.

La restricción, hoy como ayer, está relacionada con la economía política de la situación, no con argumentos económicos o técnicos. Por otro lado, la abundante literatura nacional y mundial^{vi} plantea que la descentralización no es una panacea, que hay pros y contras, oportunidades y riesgos, y que su adecuada materialización depende de la trayectoria histórica, política y económica de una sociedad. No da igual con qué ritmo y velocidad, en qué orden, y con qué profundidad, realizar reformas de descentralización política, administrativa, fiscal y de capital humano.

Propósitos de este texto

Por lo referido anteriormente, este trabajo no pretende “inventar el hilo negro” en materia de propuestas, ni proveer datos ya publicados, más allá de lo estrictamente necesario. Tampoco se trata de realizar una exposición teórica sobre la monumental literatura nacional e internacional en materia de descentralización, sino que:

- a) Sintetizar algunos aportes centrales de la literatura relevante, que son de importancia en el caso chileno.
- b) Realizar un breve balance de lo ocurrido en los últimos cinco años en esta materia en Chile, incluyendo una enumeración de medidas del Programa de Gobierno 2010-2014.

- c) Describir los *stakeholders* principales del proceso chileno, sus actitudes y posturas en el “mercado político”^{vii}, de modo de proveer una propuesta que se haga cargo del *realpolitik* de la situación.
- d) Defender la necesidad de profundizar el proceso descentralizador, proveyendo lo que a nuestro juicio son los argumentos críticos de carácter geográfico, económico, político y social.
- e) Profundizar el concepto de *coherencia sistémica*, de modo de evitar, en la medida de lo posible, la producción de un paquete incoherente – o con inconsistencias temporales - de diversas medidas legislativas y administrativas que surjan como producto de “fricciones y coyunturas del mercado político”, y que por ende no surtan efecto, o tengan incluso efecto negativo.
- f) Formular una *trayectoria posible*, que tenga viabilidad política en el contexto de que ya sólo quedan tres años de este período presidencial, seleccionando y priorizando cronológicamente dentro de las múltiples alternativas hasta hoy propuestas, agregando asimismo una fórmula para darle coherencia al paquete integral de propuestas.

CONCEPTOS BASICOS

Algunos elementos clave de la literatura, que resultan esenciales para precisar la estrategia que formularemos más adelante:

Neoinstitucionalismo

Aquí no estamos hablando de los “centralizadores” como personas “malignas” o “ávidas de poder”, sino de personas que actúan de acuerdo a sus circunstancias y los incentivos que perciben. El Premio Nobel de Economía Douglass North^{viii} lo definió magistralmente:

“Las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, son creadas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas... El medir y hacer valer los acuerdos en los mercados políticos es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y legisladores, son promesas a cambio de votos. El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa. La ejecución de acuerdos políticos está plagada de dificultades y la competencia es mucho menos efectiva que en los mercados económicos”.

“Es la cultura la que brinda la clave para la dependencia de la trayectoria, término utilizado para describir la poderosa influencia del pasado sobre el presente y el futuro. ...no hay garantía de que la experiencia acumulada en el pasado por una sociedad necesariamente la preparará para resolver nuevos problemas. Las sociedades que se “atascan” incluyen sistemas de creencias e instituciones que no logran enfrentar y resolver nuevos problemas socialmente complejos”.

Por su parte, Tsebelis^{ix} definió “actores de veto” como aquellos tomadores de decisión cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *status quo*. A manera de ejemplo, al inicio de la transición democrática chilena, las fuerzas armadas y el propio General Pinochet fueron claros “actores de veto” respecto al conjunto del sistema político. En el caso de la descentralización, los más claros actores de veto hoy son a) la burocracia del Ministerio de Hacienda, b) en general los Ministerios Sectoriales, c) legisladores y políticos de todos los sectores que sienten amenazada su continuidad por potenciales competidores emergentes de regiones y por la eventual pérdida de su capacidad clientelar, y d) gremios del sector público de carácter nacional, que ven en la descentralización una eventual pérdida de su poder.

Como puede verse, no son pocos y su fuerza no es menor. Los “prodescentralizadores” son comparativamente mucho más débiles: consorcios académicos, la Asociación de Municipios, algunos *think-tank*, funcionarios de gobiernos locales. Cualquier estrategia debe tomar este elemento en consideración.

Pros y contras.

La descentralización no es una panacea. Tiene pros pero también tiene contras, descritos extensamente en la literatura^x. La gran pregunta es cómo articular una estrategia, ritmo y grado de descentralización que permita maximizar los elementos positivos a la vez que neutralizar los más negativos, en la medida de lo posible. Entre los beneficios (generalmente reiterados por los “prodescentralizadores”) se pueden mencionar a) la capacidad de tomar decisiones más cerca de las personas, b) la profundización de la democracia y la participación, c) la presión ciudadana por el mejor manejo de los tributos locales, d) mejor accountability, e) pertinencia en la provisión de bienes y servicios públicos de carácter regional y local, f) más posibilidades de generar alianzas público – privadas que fortalezcan el emprendimiento e innovación.

Entre los efectos negativos o riesgos, (consistentemente reiterados por los “antidescentralizadores”) figuran: a) la generación de cacicazgos locales (hemos tenido recientes y notorios ejemplos), b) la posibilidad de corrupción (con notorios ejemplos^{xi}), c) la posibilidad de desorden fiscal, d) la tendencia al “chipeo” clientelar de los recursos



manejados localmente, es decir, la atomización de los presupuestos de inversión para dejar contenidos a todos, perdiéndose así la posibilidad de grandes proyectos estratégicos.

Coherencia y consistencia.

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

Dicho de otro modo, una estrategia descentralizadora debe considerar la complementariedad y secuencia temporal de herramientas referidas a capital humano, descentralización fiscal, administrativa y política. El orden de los factores, en este caso, sí afecta el producto final.

El rol central del capital humano y el capital social.

Numerosos autores como Grindle, Putnam, Prud'Homme y Boisier señalan que la construcción y la existencia de liderazgos locales, capital humano y social es un requisito indispensable para transferir mayores capacidades de decisión a los gobiernos locales, sean estos en un barrio, una junta de vecinos, un municipio o un gobierno regional. Hay, entonces, la necesidad de asegurar la disponibilidad y/o construir al receptor de la descentralización como paso previo.

Donde hay liderazgo emprendedor de las autoridades y ciudadanos locales, competencia política transparente, escaso clientelismo, modernización de una diversidad de entidades públicas, ambiente innovador y de cooperación, donde el capital social se materializa en la presión por "buen gobierno", las medidas administrativas y fiscales de descentralización son plenamente exitosas. Por el contrario, donde han existido liderazgos débiles, clientelares o de plano corruptos, las transferencias de recursos o atribuciones han resultado un remedio peor que la enfermedad.

Por cierto, esto da la excusa perfecta a los "antidescentralizadores" para detener el proceso. Lo que estamos tratando de decir, por el contrario, es que el proceso debe



realizarse a ritmos heterogéneos en las distintas localidades, dependiendo de los pasos previos de construcción de liderazgos locales que ahí se generen. Esto se aplica desde la construcción de una plaza para prevenir la delincuencia en un barrio peligroso – que va a dar o no resultado dependiendo de la apropiación de esa plaza por parte de la comunidad organizada – hasta la transferencias de competencias de gestión educativa a los Gobiernos Regionales. Menos ladrillos, menos normas de aplicabilidad transversal y homogénea, y más líderes es la clave.

EL EXCESIVO GRADO DE CENTRALIZACION DE CHILE

Como en la sección anterior, no abundaremos aquí en cifras y datos, sino en aquellos que parecen estrictamente necesarios para comprender el problema y proponer soluciones. Estamos, en esencia, hablando de un país hiper-centralizado.

Origen histórico y geográfico.

Sergio Boisier^{xiii} publicó recientemente una excelente revisión de este tema. Señala siete obstáculos estructurales al proceso de descentralización en Chile:

- i) Artificialidad de la regionalización; ii) ausencia de identidades regionales; iii) falta de legitimidad de los gobiernos regionales; iv) relativa precariedad de los recursos financieros; v) desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos; vi) falta de actividad sustantiva de investigación en y para las regiones; y vii) bajo nivel de conocimiento sobre los procesos de cambio en el territorio por parte de la tecnocracia regional.

Destacaremos adicionalmente que, como en todo el mundo, la especial geografía e historia política y económica de Chile ha marcado su evolución. Un país que ha vivido en estado de guerra o cuasi guerra con los mapuches y las naciones vecinas por cerca de 5 siglos no está particularmente inclinado a soltar las riendas del poder central, más aun si la distancia del centro a sus extremos geográficos es de 2000 km. para cada lado. La historia de la descentralización en Chile hubiera sido ciertamente distinta si la forma del país hubiera sido la de un cuadrado de 900 x 900 km.

Los profesionales, académicos y empresarios muestran escasa disposición a migrar a zonas extremas desde la concentrada capital, y el fenómeno ocurre más bien a la inversa, con exportación neta de capital humano calificado de regiones a Santiago. Hicimos en Twitter una reciente y poco científica encuesta^{xiv}, con sólo 324 respuestas, en que se consultó “Si eres profesional/técnico con trabajo estable en la RM, ¿con que aumento salarial irías a regiones?” La tendencia resultó sin embargo muy marcada: un



elevado porcentaje no se iría bajo ninguna circunstancia, o solicitaría aumentos de 75% de remuneración, para emigrar a Arica, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén o Magallanes, y en cambio mostraban una disposición considerablemente mayor respecto a las regiones más centrales. El clima y la distancia a Santiago sí importan. El mismo razonamiento se podría aplicar a la retención de personas en regiones extremas.

Por otro lado, desde los años 85 hasta hoy, la impronta más nítida de la política pública chilena ha sido la ortodoxia fiscal. El poder del Ministerio de Hacienda ha crecido desmesuradamente al interior del aparato de Estado, no sólo respecto a los territorios, sino también respecto al margen de maniobra de los ministerios sectoriales. Un argumento ha sido "si nos ha ido bien hasta ahora con el crecimiento, ¿para qué cambiar?". El otro: "los recursos se podrían malgastar", ha sido tal vez el argumento central de las fuerzas centralizadoras, aunque cabe preguntarse si un analista sectorial de la DIPRES tiene más o menos sabiduría que un Intendente para decidir si es o no necesario realizar una obra en su región. Hoy, es *de facto* el analista sectorial quien lo decide, y las aprobaciones de MIDEPLAN son mayoritariamente un rito testimonial. Los municipios manejan realmente el 12,9% del gasto gubernamental y el 54% del personal público, mientras que los Gobiernos Regionales manejan efectivamente el 5% del gasto.

La cultura centralizadora del aparato público, ancestralmente arraigada, ha sido descrita por Raczynski y Serrano^{xv}:

"Los obstáculos a la descentralización se derivan de características históricas del aparato público, donde se destacan la tradición centralista; una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad por sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos; la subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuestos; y dificultades de coordinación intersectorial..."

Frente a esta fuerte cultura central, radicada en Santiago, se afirman muy débiles culturas locales. Con algunas excepciones, no es posible hablar de una "cultura y tradición del Maule". Peor aún, los curicanos y talquinos no se tienen particular aprecio, como no lo tienen los osorninos y los residentes de Puerto Montt. En muchas localidades la queja contra el centralismo también es intrarregional.

La impactante concentración del poder político y económico.

El Mercurio del 5 de Abril del 2011 titula, con un cierto dejo de admiración: "20 de las empresas más grandes facturan el 50% del PIB". Más bien debería ser un dejo de horror. Las casas matrices de esas empresas están obviamente en Santiago, y tributan en el crecientemente contaminado y congestionado Santiago.

Más aun, si se definiera un listado de las mil personas más influyentes de Chile, en los mundos políticos, económicos, deportivos, culturales y académicos, es probable que un 95% de ellos resida en 5 o 6 barrios de la capital, que constituyen el 0.02% del territorio continental. Santiago ha superado su punto crítico de crecimiento eficiente y las externalidades de deterioro de su calidad de vida, consecuencia de su desbordante expansión urbana y poblacional, restan recursos que de otro modo podrían invertirse en abrir nuevas y mejores oportunidades de desarrollo y empleo en el resto del territorio nacional^{xvi}.

La concentración del ingreso está acompañada por segregación territorial, la cual a su vez está acompañada por segregación escolar, la segunda peor del mundo según datos del test de PISA 2009. Los ricos estudian con los ricos, la clase media con la clase media, los pobres con los pobres, realimentando así la hoguera de los vínculos de clase y geografía como ingredientes esenciales de la realidad. Según una encuesta de La Tercera del 2009, el 50% de los gerentes de grandes empresas estudió en 5 colegios privados, de los 10.000 que existen. La clase política, igual proporción.

Tal vez habría que explicarle a los neo-centralistas las recientes reflexiones de investigadores del Fondo Monetario Internacional, cuando recientemente publican un artículo denominado "Desigualdad y crecimiento insostenible: ¿dos lados de la misma moneda?"^{xvii}, en que a través de un análisis de series largas de tiempo encuentran que la inequidad es el principal factor explicativo de la incapacidad de crecimiento sostenido de largo plazo en el mundo.

La Región Metropolitana, ocupando el 2% del territorio nacional, representa el 43% del PIB, y el 49% de los profesionales y técnicos. El 20,5% de la mano de obra es profesional en la capital. vs. 16,4% como promedio nacional, y 11,5% en Maule. Ninguna política pública puede dejar de tomar estos datos en consideración.

Heterogeneidad económica, administrativa y productiva.

La heterogeneidad de las 345 comunas de Chile es impactante. 259 municipios tienen menos de 50.000 habitantes y 10 tienen más de 250.000. La Municipalidad de Maipú cuenta con 2.972 funcionarios, mientras que la de Timaukel apenas 3. Obviamente la población es mucho menor, pero la cantidad de servicios que en principio debe prestar esta última es la misma. Para dar una idea de la heterogeneidad, el promedio de funcionarios municipales es 166 y la desviación estándar es 280^{xviii}

Un indicador sanitario frecuentemente utilizado es el de Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP), que se refiere a la cantidad de años que se pierden cada vez que muere



una persona menor a 80 años. El Municipio de San Juan de la Costa tiene un AVPP de 15 años por 100 habitantes mientras otros tienen 1 año por 100 habitantes. Podríamos continuar con toda suerte de indicadores sociales y productivos.

Un interesante trabajo reciente analizó la heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile a nivel de comunas^{xix}. Citamos:

Los resultados mostraron grandes diferencias espaciales en los niveles de bienestar... Aun cuando Chile como país ha experimentado importantes incrementos en los ingresos de los hogares y una considerable reducción de la pobreza, las tasas locales de cambio en ambos indicadores son bastante heterogéneas, lo que ha preservado (o en muchos casos incrementado) las disparidades relativas sub-nacionales... la dinamización de las economías locales en las áreas rezagadas debe ser un objetivo de política explícito, en orden a reducir las brechas de desarrollo sub-nacionales... la reducción de las desigualdades en aquellos factores identificados como asociados con el crecimiento y el desarrollo social (educación, inversión pública, calidad de las instituciones locales, etc.) es fundamental si se apunta al logro de trayectorias de desarrollo geográficamente homogéneas.

Los vapuleados Gobiernos Regionales.

Estas entidades, creadas en el año 1993, son uno de los eslabones más débiles de la cadena. Es sabido que en esas épocas se le solicitó a las agencias del gobierno central localizadas en regiones transferir personal a los nuevos GORE, y procedieron, salvo excepciones, a “ceder graciosamente” su personal menos calificado. Hoy, los funcionarios del gobierno central radicados en regiones superan en una proporción de 100 a 1 (sí, leyó Ud. bien, 100 a 1) a los funcionarios de los Gobiernos Regionales.

Esta cifra es posiblemente un indicador suficiente para relevar el poder de análisis y negociación que tienen estos entes respecto al poder central, siendo por ley los “responsables del desarrollo político, económico y social” de su zona. Bastaría con transferir de facto un 2 o 3% del personal de agencias regionales a los GORE para triplicar su capacidad de gestión.

Por otro lado, los Intendentes, que tienen formalmente el doble rol de jefe del Gobierno Regional y de “Embajador del Ministro del Interior”, en el “orden del gallinero político” ocupan un rol inferior, por debajo de Ministros, Subsecretarios, y Parlamentarios, todos los cuales se sienten autorizados para utilizarlos o exigirles cuotas de nombramientos de carácter clientelar. Nada ha cambiado significativamente desde las prácticas de la Concertación a las de la Alianza en este sentido.



Esta, por cierto, no es una norma legal, es simplemente el nivel de poder que el Presidente le confiere *de facto* a los Intendentes, que suelen ser utilizados como “fusible político” frente a diversas situaciones, algunas reales, otras que escapan totalmente a su control, o en ocasiones, como “moneda de cambio” en enroques ministeriales. En el gobierno de Michelle Bachelet esta situación se expresó en que la vida media de un Intendente fue de 1.2 años. Así es difícil, más bien imposible, gestionar el desarrollo local y hacer planteamientos sólidos y duraderos frente al poder central. En el actual período presidencial han gozado, hasta ahora, de mayor estabilidad pero a la fecha de cierre de este texto dos Intendentes ya habían sido removidos del cargo.

Muchos integrantes de los *think tank* afines a la derecha han propugnado sistemáticamente la idea de que la descentralización debe apuntar directamente a los municipios, “saltándose” la instancia intermedia de los Gobiernos Regionales. Una suerte de “alergia al reforzamiento del Poder Ejecutivo”. Sin embargo, parece imposible que el gobierno central pueda entenderse directamente desde Santiago con 345 municipalidades, desfilando por las oficinas de SUBDERE para solicitar favores. El fortalecimiento de una instancia intermedia, que pueda articular soluciones de escala regional, es una necesidad indispensable.

EL PROGRAMA DE GOBIERNO 2010-2014.

Parece imprescindible reproducir textualmente aquí, en forma algo abreviada, el Programa elaborado por los grupos Tantauco en esta materia:

- a) El 100% de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) serán entregados a regiones en la Ley de Presupuestos.
- b) Toda inversión que haga el nivel central en regiones se hará a través de un convenio de programación, convenio que pasará a ser un instrumento vinculante,
- c) Se realizará un catastro de competencias, distinguiendo dos categorías: las exclusivas y las compartidas. El traspaso será gradual y efectivo. Este traspaso de competencias deberá ir acompañado de recursos y capital humano capacitado.
- d) Crearemos áreas y gobiernos metropolitanos facultados para coordinar la gestión pública y privada en materias como política ambiental, uso de suelo y crecimiento urbano, transporte y tráfico, seguridad y equipamiento social del área respectiva.



- e) Cada proyecto financiado con fondos sectoriales o multisectoriales deberá ser consultado, de un modo no vinculante, a la municipalidad o al Consejo Regional respectivo.
- f) Se otorgará reconocimiento legal al cargo de Administrador Regional que colaborará con el intendente en la conducción ejecutiva del Gobierno Regional. Además, se generarán incentivos para atraer, retener y desarrollar el capital humano calificado en las regiones.
- g) Implementaremos un Sistema de Alta Dirección Pública a nivel regional y comunal, que facilitará la selección de personal de excelencia.
- h) Se presentará una reforma legal en orden a implementar la elección directa de los Consejeros Regionales, tal como se aprobó recientemente por nuestro Congreso Nacional.
- i) Se modificará el rol del gobernador en las provincias. Para ello sus funciones específicas, serán asumidas por el Intendente en casos en que la provincia sea asiento de la capital regional
- j) Se avanzará en transformar a los municipios en los grandes gestores y administradores de los programas sociales del Estado. Traspasaremos directamente los fondos sectoriales a los municipios, con reglas de inversión general.
- k) Terminaremos la práctica del Gobierno Central de no compensar y no entregar los recursos correspondientes a los gobiernos locales cuando éstos dejan de percibir el impuesto territorial, derechos de aseo o cuando se les delegan nuevas responsabilidades.
- l) Un contribuyente afecto al impuesto de primera categoría o al global complementario que realice donativos para el desarrollo local podrá recibir un incentivo tributario.
- m) Con respecto al Fondo Común Municipal, aumentaremos el aporte fiscal directo del Estado. Además, será rediseñado, de acuerdo a la vulnerabilidad de las comunas y generando incentivos para que los municipios fortalezcan sus fuentes de financiamiento propias.
- n) Transferir directamente a los municipios los recursos del FNDR que hoy se destinan a obras de impacto local, así como también los recursos del Programa de Mejoramiento Urbano.



- o) Modificaciones legales que exijan efectuar una cantidad mínima de audiencias públicas al año. Se fomentará el uso más frecuente de plebiscitos y consultas no vinculantes.
- p) Adicionalmente el Programa compromete otras medidas importantes, como son: “incentivos para atraer, retener y desarrollar capital humano calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos” y agrega “crearemos la Academia de gestión regional y municipal, a través de convenios con las universidades e institutos regionales, que permitirán formar y capacitar a los funcionarios”.

Este programa suena como el título de la película: “Mejor, imposible”. Sin embargo, la escasísima materialización o incluso la falta de anuncio de la mayor parte de estas medidas posiblemente nos sugiere, no tanto la falta de interés de La Moneda, sino las resistencias de los diferentes enclaves políticos que ya hemos mencionado.

Señales promisorias.

Paradójicamente, fue el sector educativo el que adoptó este año una medida importante de fortalecimiento de la descentralización, adelantándose a las propuestas más generales en este ámbito. En la reciente Ley de Calidad y Equidad de la Educación se aprobó un aumento significativo de remuneraciones para Directivos escolares (un cargo crucial del aparato de Estado) y un nuevo sistema de concursabilidad supervisado por la Alta Dirección Pública, que incluye al Director Municipal de Educación. De esta manera, cerca de 5000 cargos clave debieran reforzarse en los próximos 5 años. Si esto se aplicó en educación, ¿por qué no podría realizarse con los directivos de la salud, los municipios, los gobiernos regionales? De igual modo, la SUBDERE recientemente asignó recursos para contratar dos profesionales adicionales por municipio.

El otro elemento relevante está en la Ley de Presupuesto 2011. Se aumentó el monto de inversión regional de 551 mil a 768 mil millones de pesos, a los cuales podrían adicionarse 80 mil millones derivados de las leyes del royalty minero y el Transantiago. No queda completamente claro qué porcentaje de estos recursos quedarán realmente a disposición de los gobiernos regionales, y en qué medida será la burocracia central la que termine definiendo su aplicación. La letra chica de la DIPRES, los ministerios sectoriales y la SUBDERE es poderosa.

¿POR QUE DESCENTRALIZAR?

Ya hemos mencionado los argumentos que hasta ahora han constituido las letanías tradicionales (no por ello menos ciertas) a favor de la descentralización, mismas que hasta ahora al menos han caído en oídos sordos para los tomadores de decisión, la vasta



mayoría de los cuales están razonablemente satisfechos con la situación actual. La elite de Chile, esa que vive en 4 o 5 comunas del país, tiene un estándar de vida similar al de Ginebra, y salvo escasos viajes de negocios o de turismo familiar, sus integrantes no tienen cotidianamente en su retina la realidad económica y social de Lolol o Parinacota.

La principal pero menos esgrimida argumentación a favor de la descentralización, a nuestro juicio, es la menos visible: oportunidades perdidas de desarrollo, y por consecuencia, de crecimiento económico, equidad, participación, desarrollo político y democracia. La Región del Maule (30.000 km² y 1 millón de habitantes) tiene una superficie similar a la de Dinamarca (48.000 km² repartidos en 443 islas), clima y geografía más favorable, y sin embargo esta última tiene 5.4 millones de habitantes y rankea 5° en el mundo en producto nominal *per capita*. Noruega y Aysén son ejemplos comparables, en clima y geografía. La “árida” región de Coquimbo es mirada con envidia por los israelíes, que la consideran un vergel potencial.

Por contraste, Santiago está contrayendo arterioesclerosis urbana. En suma, nuestro tope al crecimiento está dado por el tope del despliegue regional de nuestro capital humano, nuestra calidad educativa y nuestra propia estupidez. Chile sólo podrá desarrollarse cuando logre generar un triángulo virtuoso entre educación, descentralización y diversificación productiva. El único y verdadero indicador de descentralización, en el largo plazo, será la reducción de la proporción total de habitantes de la Región Metropolitana, o más bien de Santiago, respecto al resto del país.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA UNA TRAYECTORIA POSIBLE

Dada las resistencias de los stakeholders clave y el marco constitucional vigente, la estrategia debiera cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser razonablemente aceptable para stakeholders clave y “actores de veto” de las distintas coaliciones ideológicas y grupos de poder “antidescentralizadores”. En caso contrario, como son ellos los que toman decisiones, si no se reducen sus umbrales de resistencia, nada ocurrirá.
2. Hacerse cargo de la heterogeneidad territorial con flexibilidad de profundidades y ritmos. Nada podría ser peor que la ya tradicional costumbre del sistema político de aplicar soluciones por decreto, simultáneamente, y sin considerar las diferencias entre regiones y comunas - en tamaño y niveles de desarrollo - por factores de 1 a 100. Por otro lado, una de las reformas más exitosas hasta la fecha, la penal, fue

probada a nivel piloto, implantada progresivamente, y minimizó así los riesgos de la ejecución. El Transantiago es el ejemplo dramáticamente opuesto.

3. Fortalecer el capital humano, cultural y social, así como los liderazgos locales, debe ser considerado como el elemento habilitante, el pilar sobre el cual montar el resto de las reformas de carácter político, administrativo y fiscal. Para una descentralización exitosa, debe haber un receptor exitoso de la devolución de poderes. Los costos políticos y financieros son comparativamente bajos.
4. Controlar los riesgos más significativos, incluyendo el “riesgo moral”. Cada paso que se adopte debe venir acompañado de los mecanismos para evitar – en la medida de lo posible – los riesgos de la realización de inversiones inservibles, corrupción, clientelismo y caciquismo. Sin embargo, la única manera sensata de hacer esto es por la ruta de los controles ex post y no de las aprobaciones ex ante a nivel central. Si cada decisión local debe ser visada a priori por el nivel central, la descentralización es una charada. Por el contrario, la verificación ex post, tanto administrativa como de impacto, debe venir acompañada de las penas del infierno. Confianza ex ante, penas del infierno ex post.
5. Preservar los equilibrios fiscales, que han sido la base estructurante de una exitosa política económica. Pero este equilibrio debe ser a nivel agregado, no a través del “micro-management” del Ministerio de Hacienda. Dicho en simple, es adecuado que la DIPRES le ponga un límite al presupuesto de inversión de obras públicas, o al gasto público corriente, de la Región de Coquimbo. Pero de ahí a que un sectorialista de Hacienda vaya soltando los recursos a su placer para cada proyecto específico hay una distancia sideral.
6. El paquete de medidas debe ser sistémico, en cuanto a evitar caminos desarticulados, o incoherentes. La tentación política siempre será decir, levantando las manos en alto en una gran foto: “ya aprobamos la elección directa de Consejeros Regionales, por lo que la descentralización es un hecho, y a otra cosa mariposa”.
7. Las medidas deben tener una gradualidad calculada para manejar las inconsistencias dinámicas. En suma, el cronograma de medidas descentralizadoras de la próxima década debe ser cuidadosamente coreografiado. El orden de los factores SI altera el producto.

Reformas políticas importantes pero no indispensables hoy

En adición a estos siete criterios esenciales, hay algunas reformas políticas de carácter fundamental que le darían al desarrollo de Chile, la descentralización y en general a la reforma del Estado otro ritmo y carácter. Escapan al alcance de este trabajo y no



constituyen una precondition a las reformas aquí planteadas, pero no pueden dejar de mencionarse: a) limitar a dos períodos la reelección de parlamentarios y alcaldes, evitando el juego de las sillas giratorias, b) cambiar el nefasto sistema presidencial de 4 años sin reelección, con una elección intermedia de alcaldes, que castra cualquier intencionalidad de reformas de largo plazo, y c) primarias vinculantes para la designación de candidatos a cargos de elección popular, para así agilizar la renovación de las aguas estancadas.

Otro asunto político esencial, que en realidad no constituye una política formal, no requiere leyes, normas, ni aprobaciones presupuestales, y depende estrictamente de la voluntad del Presidente de la República de turno: el perfil y peso político que decida asignarle a los Intendentes. Esta es meramente una cuestión de señales políticas: elegir a los mejores de los mejores tanto por perfil técnico como político, evitar que la designación de los mismos sea “el raspado de la olla” en la distribución de cuotas de poder, darle mayor importancia a ellos que a muchos Subsecretarios, reunirse periódicamente con ellos y escucharlos, y lo más importante, generar una instancia expedita para dirimir conflictos de competencia entre Ministros sectoriales e Intendentes, que continuarán ocurriendo permanente e inevitablemente, la “fricción natural” del proceso descentralizador.

En particular, el Presidente debiera otorgarle a los Intendentes, de facto, “derecho a veto” y “derecho a remoción” de SEREMIs y Directivos de Agencias Regionales. Esta es la propuesta políticamente más fuerte, pero el día que se cumpla en serio, se alteraría automáticamente el balance de poderes. Predeciblemente, los que más se opondrían a esta medida no son sólo los ministros sectoriales, sino algunos parlamentarios y dirigentes partidarios, que practican su clientelismo político con deleite en los procesos de designación y remoción de funcionarios regionales. En este sentido las conductas de la Concertación y la Alianza no han sido demasiado diferentes.

UNA TRAYECTORIA POSIBLE

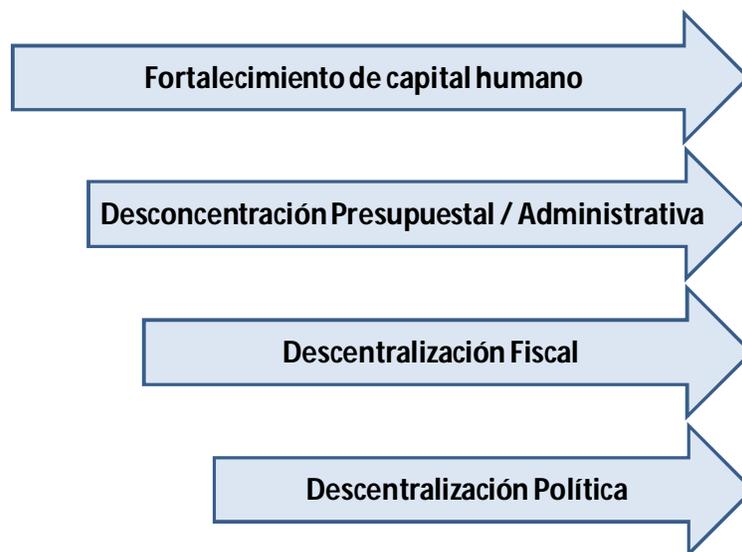
Es pertinente esta cita de Prud'Homme^{xx}:

Como hay muchas dimensiones de la descentralización, algunas pueden ser más apropiadas, deseables o “menos peligrosas”. Se deben considerar la diferenciación entre impuestos y gastos, áreas geográficas, sectores y funciones, en conjunto con la provisión de servicios. Por lo tanto, *el porcentaje óptimo de descentralización fiscal es alto en el caso del gasto, pero en cuanto a impuestos, el porcentaje óptimo es bajo*. El problema no es tanto si un cierto servicio debe ser proporcionado por un gobierno central, regional, o local, porque los servicios han de ser proporcionado con la intervención de los tres niveles de gobierno; *el desafío real es cómo organizar la producción en conjunto de los servicios*.

Como hemos dicho, el orden de los factores sí altera el producto. Si bien el conjunto de medidas que enunciaremos a continuación podrá tener una cronología más compleja, la siguiente gráfica intenta describir en lo grueso un orden de prelación y prioridades. A primera mirada puede sonar contra-intuitivo, por cuanto la descentralización política siempre suena más “épica”, y puede ganar más adeptos en la batalla por los titulares de prensa: Elección de Intendentes, de Consejeros Regionales, algunos llegan al extremo de hablar de federalismo.

La elección de Consejeros Regionales, sin embargo, ya fue aprobada como reforma constitucional, y deberá ingresar al Congreso la tramitación de la Ley Orgánica correspondiente. Curiosamente, entre los diversos entrevistados que nos dieron su opinión para este trabajo, este tema es el que suscitó los más encontrados desacuerdos. La situación actual, por cierto, dista de ser la mejor. La elección indirecta vía Concejales ha conducido en muchas regiones a las peores formas de clientelismo y “chipeo”, en que cada Consejero Regional sólo se preocupa por las prioridades de su comuna, y las discusiones más estratégicas, o los proyectos más transversales y de impacto regional suelen quedar postergados.

Nuestra preocupación central estriba en que, de aprobarse esta Ley, nada muy significativo cambiará a menos que los otros ámbitos de la descentralización sean abordados simultáneamente o incluso con mayor urgencia. El argumento a favor de la elección de Consejeros está en que conducirá a mayor “accountability” ciudadana. Es posible, pero la elección de Alcaldes presupone lo mismo, y la de parlamentarios también, y tenemos muchas evidencias en que el intercambio de promesas a cambio de votos suele quedar en el tintero al día siguiente de la elección. En suma, por decirlo sinceramente, está bien que se tramite esta ley pero a nuestro juicio no es la ruta crítica ni catalizador de los otros procesos de descentralización.



Dicho lo anterior, y reiterando que las reformas políticas arriba mencionadas son propuestas complementarias que no pasan por el meollo de nuestro planteamiento, comentaremos las que a nuestro juicio son las medidas más urgentes, pero que a la vez cuentan con viabilidad política y financiera.

CAPITAL HUMANO

Esta es la madre de todas las batallas. Contar con recursos humanos en la cantidad y calidad adecuada en gobiernos municipales y regionales, y con una masa crítica de liderazgos constructivos en el ámbito del emprendimiento, la innovación, la educación general y la superior, la cultura, las organizaciones no gubernamentales, e incluso las dependencias ministeriales localizadas en regiones, es de la esencia. Por ende, los incentivos para formar, atraer y retener capital humano altamente calificado en las regiones - con un fuerte gradiente de incentivos a favor de las regiones más extremas - es la precondition esencial.

1 No es tan caro. Si el país pudo darse el lujo de enviar miles de becarios al extranjero, bien puede darse el lujo de generar BECAS DE FORTALECIMIENTO REGIONAL, tanto para retener personas calificadas como para facilitar la migración a regiones desde Santiago e incluso desde el extranjero y, dando un paso más allá, tanto de nacionales como extranjeros calificados. Lo hacen Nueva Zelanda y Australia. ¿Porqué no Chile?

2 De igual manera, es urgente EXTENDER EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA A CARGOS REGIONALES Y MUNICIPALES, con el consecuente atractivo remuneracional. La Ley de Calidad y Equidad en la Educación ya abrió un orificio en este dique conceptual y político, ahora es cosa de agrandarlo. Otros integrantes de nuestro equipo (Inostroza y Fuenzalida^{xxi}) han publicado recientemente la sugerente Nota Técnica denominada: “Elegir directivos municipales sin morir ni matar en el intento”, basada en la tesis de Magister de este último sobre los criterios de diseño de un sistema de ADP municipal.

3 Otra medida relevante sería la de TRASPASAR UN 3% DE FUNCIONARIOS DE LOS ENTES MINISTERIALES DESCONCENTRADOS A LA PLANTA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, acompañados del presupuesto asociado a sus remuneraciones, cuidando eso sí que no se repitan las prácticas de la época en que se crearon los GOREs. Los Intendentes y Alcaldes deben tener el “derecho a rechazo curricular”.

Una vez establecida esta masa crítica, comenzarán a aparecer lo que en la jerga se llama “propiedades emergentes de sistemas complejos”. Esto es, los liderazgos regionales fortalecidos y auto-organizados adoptarán conductas muchas veces impredecibles, como podría ser la modificación de balances políticos, la exigencia de verdaderas rendiciones de cuentas al Intendente, al Alcalde o a sus Consejos, la aparición de diversos emprendimientos periodísticos, sociales, educativos o empresariales. Los



proyectos de inversión regional se harán más sólidos. Lo más importante: se debilitará el argumento de los Ministerios centrales en cuanto a que “no se les puede transferir responsabilidades ni presupuestos porque no son capaces de administrarlos”.

DESCONCENTRACION PRESUPUESTAL Y ADMINISTRATIVA.

La ampliación de las atribuciones para el manejo presupuestario, es decir la “autonomía del gasto a nivel regional” es un catalizador muy importante de procesos de descentralización. Gradualmente, dependiendo de la tasa de acumulación de capacidades técnicas de cada región, es vital adoptar las medidas presupuestales también propuestas en el Programa de Gobierno.

4 Con flexibilidad y respetando la heterogeneidad de capacidades, es necesario ir traspasando progresivamente las decisiones inversionales a los Gobiernos Regionales y locales. Al igual que con el “derecho a veto” que hemos postulado para los Intendentes respecto a SEREMIs, la propuesta del Programa Presidencial de que **TODA INVERSIÓN QUE HAGA EL NIVEL CENTRAL EN REGIONES SE HARÁ A TRAVÉS DE UN CONVENIO DE PROGRAMACIÓN, CONVENIO QUE PASARÁ A SER UN INSTRUMENTO VINCULANTE** le daría al Gobierno Regional el derecho a veto, y le aseguraría que las inversiones se ajustan al plan regional integrado de desarrollo territorial. Esta medida será probablemente resistida por algunos ministros sectoriales, por lo que la decisión política presidencial es en este caso la clave.

5 Por cierto, el eje central de toda la desconcentración presupuestal pasa por la **ELEVACIÓN DE LA RELEVANCIA, CALIDAD E IMPORTANCIA DE LOS PLANES REGIONALES DE DESARROLLO**, que no pueden ser la mera suma de proyectos de inversión, sino la expresión a través de inversiones y gasto corriente de una visión de desarrollo territorial integrada y de largo plazo. Estos Planes deben pasar a ser el eje estructurante del desarrollo regional, la fuente de proyectos visionarios, el elemento central de la consulta y participación ciudadana, y el elemento central del *accountability* ex post de todas las autoridades locales.

6 Complementariamente, una potente herramienta política y presupuestal sería la de **TRABAJAR UN PORCENTAJE SIGNIFICATIVO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS COMO “15 PRESUPUESTOS REGIONALES”** elaborados por el GORE, aprobados por el CORE, negociados con Hacienda y votados en bloque en el Congreso. Esto obligaría a los Ministerios Sectoriales, a Hacienda y a los Gobiernos Regionales a avanzar en dirección a la planificación territorial integrada. Esta medida daría a los Consejeros Regionales responsabilidades muy superiores a las actuales, frecuentemente asociadas al “chipeo” de proyectos pequeños.



7 De igual manera, la promesa presidencial DE AUMENTAR EL APOORTE DEL ESTADO AL FONDO COMÚN MUNICIPAL, en la medida de lo posible en términos fiscales, es otra de las medidas esenciales, aunque es esencial asociar estos aumentos a un incremento de los aportes de contraparte local vía impuestos territoriales, para forzar una mejora en el accountability local... en las localidades que estén en condiciones de hacerlo.

DESCENTRALIZACION FISCAL.

8 En este ámbito hay tres medidas que parecerían, por ahora, las más “digeribles”. La primera, tal como fue propuesta en el programa presidencial, sería la de COMPENSAR A LOS MUNICIPIOS CUANDO EL ESTADO DECIDE CENTRALMENTE PROVEER EXENCIONES AL IMPUESTO TERRITORIAL, las cuales son en principio socialmente recomendables, pero no tanto si lo son a costa de las arcas municipales. Es equivalente a los aumentos unilaterales de remuneraciones de profesores, pero manteniendo el monto de la subvención escolar. Por cierto, cada aumento de responsabilidades o de gastos impuestos a los municipios desde el centro debe ser debidamente compensado.

9 Una segunda medida fiscal, no mencionada en el referido programa, y de una radicalidad importante pero gradualizable, estribaría en que una PARTE DEL IMPUESTO A LA RENTA GENERADO POR GRANDES EMPRESAS QUE EXTRAEN O PROCESAN RECURSOS NATURALES EN UNA REGIÓN O COMUNA, PERMANEZCA EN LA ZONA. Las externalidades negativas de estas actividades, por mucho que generen empleo, son monumentales, y exigen la construcción de caminos y recargan las zonas urbanas y los servicios. Ciertamente es una medida “fuerte”, y solo pudiera aplicarse después del fortalecimiento de los recursos y las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales, y con montos inicialmente reducidos. No se trata de aumentar la carga tributaria, sino dejar parte de ella en el lugar de origen, con el propósito esencial de contribuir a fomentar la diversificación económica y la capacidad científica y educativa de la región.

10 La tercera es, derechamente, copiar el modelo húngaro y/o francés de INCENTIVOS AL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL. En el caso húngaro, de muchos municipios pequeños, la fórmula es simple: si dos o más municipios desean gestionar conjuntamente sus distritos escolares a través de una corporación local, la subvención recibe un aumento. Lo mismo podría ocurrir en muchos ámbitos. Los 200 municipios más pequeños del país, así como vamos, nunca podrán tener la capacidad para administrar profesionalmente los 75 tipos diferentes de servicios que deben prestar. Nuevamente, es una medida implementable de manera gradual y por medio de experimentos piloto.



UN ELEMENTO INTEGRADOR ESENCIAL

Hasta este punto hemos propuesto un “menú” de 10 propuestas descentralizadoras, algunas coincidentes con el Programa Presidencial, otras no, algunas más radicales y otras más graduales. El riesgo básico es que, en el proceso natural de las fricciones político parlamentarias, se aprueben algunas, otras no, en forma descoordinada, con inconsistencias temporales, y “a destajo”, sin hacerse cargo de la heterogeneidad de las regiones y municipios.

11 Por ello la propuesta que “ataría todas las propuestas”, asegurando consistencia, sería el CONVENIO CUATRIENAL DE DESARROLLO REGIONAL. Este implicaría la obligación del GORE de presentar un plan cuatrienal de desarrollo económico, social y productivo, con coherencia territorial, y negociarlo con la firma de todos los ministerios sectoriales involucrados... y el Ministerio de Hacienda.

Estos planes debieran contener en todos los casos una primera etapa de fortalecimiento del capital humano y la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, para posteriormente implantar todas o parte de las propuestas del “menú” arriba mencionado, de manera coherente, con una cronología consistente de traspaso de competencias tanto a nivel regional como comunal, y con verificación ex post de compromisos y evaluaciones de impacto. A la larga, diversas agencias regionales dependientes de ministerios sectoriales debieran pasar a depender del Gobierno Regional. Es un salto mayor, pero que debería quedar planteado como un resultado final esperable.

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

De esta manera, dependiendo de la capacidad y concentración inicial de liderazgos locales, el proceso podrá evolucionar gradualmente y sin amenazas significativas a los “actores de veto” que hasta la fecha han mantenido estancado este proceso vital para el desarrollo del país.

12 Para que la totalidad de las medidas anteriores se materialicen adecuadamente, es necesario considerar una TRANSFORMACIÓN RADICAL DE FUNCIONES DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL. De ser una suerte de distribuidora de recursos por mandato de DIPRES más algunos propios, debe pasar a ser un ente que pase a ser el “conductor de la orquesta”, el vigilante, y el mediador de conflictos, del



proceso de traspaso de competencias de planificación y presupuesto a los gobiernos locales, eliminándole radicalmente la atribución de decisiones de gasto.

COMENTARIOS FINALES

Hemos propuesto aquí un conjunto de doce medidas, a nuestro juicio aplicables durante este período presidencial, la mayor parte de ellas de implantación gradual y a ritmos diferenciados según el grado de desarrollo de cada región o comuna.

Sin embargo, los problemas y los desafíos de la descentralización requerirán de una política de estado de largo plazo, con un acuerdo político transversal lo suficientemente sólido como para que las medidas más profundas, sobre todo aquellas asociadas a la descentralización política, puedan adoptarse con altura de miras a partir del 2014. Ese sería tal vez el principal legado de este período presidencial, también mencionado el pasado 21 de mayo: “llamo a todos los dirigentes nacionales, regionales y comunales a conformar un gran acuerdo nacional que permita dar el gran salto adelante que las regiones, comunas y el país necesitan”.

Una cita apropiada para terminar: “Chile será descentralizado o no será desarrollado”, fue el comentario que realizó el reconocido cientista político Joan Prats-Catalá en 2008, refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, señalando que: “el salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder”.

Opiniones bienvenidas

Esta es una nota técnica preliminar, previa a la elaboración de un artículo académico. Los autores agradecerán críticas, datos y comentarios, enviados a mariow@dii.uchile.cl

Agradecimientos

Ambos autores agradecen el apoyo financiero del proyecto Anillo-CONICYT Chile SOC-08 “Implementación de políticas públicas a nivel regional y local”

Asimismo, agradecemos los valiosos comentarios y críticas constructivas de Heinrich Von Baer. La responsabilidad, por cierto, es de los autores.

ⁱ Weissbluth, Mario (2006), “De la Confrontación al Consenso: La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, en Public, N° 08, Instituto de Gestión Pública, ESADE, Barcelona.

ⁱⁱ Weissbluth, Mario, Leyton, Cristián, Inostroza, José (2007) “La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente”, Reforma y Democracia. Revista del CLAD, 37, pp. 223-242.

ⁱⁱⁱ Programa de Gobierno de Sebastián Piñera, <http://www.bcn.cl/elecciones/pdf/programa1-SP.pdf/view>

^{iv} Von Baer, Heinrich (Editor) “Pensando Chile desde las Regiones”, 2009

^v Consorcio para la Reforma del Estado. www.reformadelestado.cl

^{vi} Ver “Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance”, M.S. Grindle, Princeton University Press, 2007; y “The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization”, D. Treisman, Cambridge University Press, 2007

^{vii} North, Douglass, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, Fondo de Cultura Económica. (1990)

^{viii} North, Douglass, Instituciones, Ideología y Desempeño Económico”.

<http://www.redlibertad.org/iee/instituciones.pdf> (2003)

^{ix} Tsebelis, (2002) “Veto Players and Institutional Analysis”, Governance, Volume 13, Issue 4, Pages 441 – 474.

^x Grindle, y Treisman (op.cit)

^{xi} “Corrupción en los municipios de Chile”, E. Engel, <http://bligoo.com/media/users/1/94426/images/uploads/corrupcion-en-los-municipios-de-chile.pdf>

^{xii} “Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad”, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Chile, 2007.

-
- ^{xiii} Boisier, Sergio. "Territorio, Estado y Sociedad en Chile: la Dialéctica de la Descentralización entre la Geografía y la Gobernabilidad", MAGO Editores, 2010.
- ^{xiv} <http://twtpoll.com/r/gkdz5s>
- ^{xv} Raczynsky, D., Serrano, C., (eds) "Descentralización: Nudos Críticos", CIEPLAN, 2001.
- ^{xvi} Heinrich von Baer, comunicación personal.
- ^{xvii} Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?. IMF Staff Discussion Note, April 8, 2011
- ^{xviii} Bernstein e Inostroza, Consorcio para la Reforma del Estado, 2009
- ^{xix} Modrego, F., Ramírez, E. y Tartakowsky, A. 2009. "La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile: Radiografía a los cambios en bienestar durante la década de los 90 por estimaciones en áreas pequeñas". Documento de Trabajo N° 9. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- ^{xx} Remy Prud'Homme, "The Dangers of Decentralization" *World Bank Res Obs* (1995)
- ^{xxi} <http://www.sistemaspublicos.cl/archivo/columnas/>