

# un mejor Estado para Chile

PROPUESTAS DE  
**MODERNIZACIÓN  
Y REFORMA**



Consortio  
para la **Reforma**  
del **Estado**

## ■ | **Descentralización**



# ■ | **Descentralización**

## **Resumen**

- 1| En esta área se desarrollaron cuatro proyectos: “Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias” (Ignacio Irrarrázaval y Eduardo Pérez), “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización Fiscal” (Bettina Horst), “Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?” (María Trinidad Valdés y Gonzalo Valdivieso) y “Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura” (Felipe Bernstein y José Inostroza).

## **Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias**

- 2| En primer lugar, y sin desconocer los cambios institucionales que se han concretado desde el año 1990, existe una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es adecuado para la realidad actual.
- 3| En el contexto internacional, diversos países han iniciado importantes reformas descentralizadoras con el objetivo de precisar las competencias y funciones de los niveles subnacionales. La experiencia internacional muestra que el problema de los traslapes de funciones entre los distintos niveles es un tema recurrente. Una de las soluciones más relevantes consiste en asignar las competencias en bloque entre los distintos niveles subnacionales. Aún así, las experiencias revisadas muestran que los conflictos pueden permanecer y que es muy difícil solucionarlos por la vía de la definición exhaustiva de funciones. Una manera interesante de abordar este problema ha sido la definición de contratos entre el nivel central y los gobiernos subnacionales.
- 4| En el contexto chileno actual, los municipios perciben que sus funciones privativas no son tales y que su ejercicio se encuentra normalmente condicionado o supeditado a una tutela normativa o institucional. El ejercicio compartido de las funciones se ha constituido en el escenario de mayor actividad municipal. Estas definen un amplio marco de acción municipal, pero está limitado por la capacidad del municipio, lo cual muchas veces los lleva a desarrollarlos con otros órganos estatales produciendo un traslape de funciones.

- 5| Mientras lo municipal es la prestación de servicios, lo regional es el desarrollo, la creación de más región. Los intendentes asumen desde un principio que lo suyo es ocuparse del desarrollo regional. Por su parte, la preocupación por la seguridad y el orden público, constituye la mayoría de las veces una atención coyuntural, de entrada y salida. En el ámbito regional, la elección de consejeros regionales por el cuerpo de concejales entraña perversiones intrínsecas: promueve el clientelismo electoral al interior de la región, los partidos políticos influyen de manera determinante en la generación de los consejeros y se crean relaciones no siempre sanas entre consejeros y los concejales. La designación del Intendente Regional por el gobierno central es una expresión más de tutela centralista. Los gobiernos regionales normalmente se encuentran frente a la disyuntiva de tener una función pero ser incapaces de ejercerla o en el mejor de los casos poder ejercerlas aunque incapaces de financiarla.
- 6| En el plano provincial puede notarse que la acción provincial, al menos en términos de gestión, carece de una significación mayor. El ámbito local no lo reconoce y el ámbito regional no lo sustenta.
- 7| El diagnóstico presentado muestra que es necesario ordenar la estructura de funciones y atribuciones de los gobiernos subnacionales en Chile. En este sentido, se propone avanzar hacia un modelo de descentralización vertical y subsidiario, que proviene del concepto de federalismo vertical acuñado en los Estados Unidos, donde se establecen competencias exclusivas por nivel subnacional. La cooperación se integra vía incentivos económicos, entre los que se incluyen transferencias intergubernamentales. Deben considerarse, de todas formas, mecanismos para abordar los problemas de coordinación que no siempre están bien resueltos en el caso estadounidense.
- 8| En primer lugar, se requiere fortalecer al municipio por ser esta institución la más cercana a las personas. El gobierno central debe quedarse con aquello que es estrictamente de impacto nacional y el regional debe asumir todo lo que tenga incidencia regional. A partir de la experiencia internacional, se considera inconveniente la creación de micro regiones.
- 9| En relación a la definición de funciones en bloque, lo óptimo sería que las normas pudiesen precisar en forma amplia y precisa el espacio competencial de cada uno de los niveles de gobierno. Se estima que las cuestiones de competencia e incluso las discrepancias entre los niveles nacionales y subnacionales constituyen una materia aun no resuelta totalmente a nivel normativo ni menos a nivel práctico. En este contexto, bien pudiera ampliarse la competencia del Tribunal Constitucional, extendiéndola también a resolver las cuestiones de competencia y discrepancias que se susciten entre los gobiernos regionales y las municipalidades con otros organismos de la Administración del Estado. Otra forma de prevenir traslapes de funciones en-

tre gobiernos subnacionales es administrar esos eventuales conflictos a través de procesos reconocidos de coordinación formalizados en un contrato.

- 10| En términos institucionales y a nivel regional, es importante pensar en mecanismos de mayor autonomía y democratización, como en la forma de elegir a los consejeros regionales, mediante votación popular. De todas formas, resulta difícil imaginar, sobre todo desde el prisma de una tradición de Estado unitario fuertemente arraigada, que la autoridad del Intendente pueda, en un horizonte cercano, ser elegido directamente por la ciudadanía. Mientras se mantenga el estado actual en materia de competencias, atribuciones y recursos, resulta inoficioso y hasta temerario incorporarle además al sistema mecanismos de generación democrática de las autoridades regionales. El orden lógico aconseja enfrentar primero la profundización del modelo por el lado de las competencias y los recursos, y asignar de una vez y de manera permanente todo lo regional a los gobiernos regionales.

### **Fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales y descentralización fiscal**

- 11| Chile es un país marcadamente centralizado desde una perspectiva de sus finanzas públicas. Ello es así tanto respecto de los recursos que administran los gobiernos subnacionales como también desde una perspectiva de la autonomía con la que cuentan para determinar sus propias fuentes de ingreso. Limitaciones a la determinación de las bases de los impuestos locales, sus tasas y exenciones inciden directamente en la autonomía financiera con la que cuentan los gobiernos subnacionales. A ello se suman los múltiples fondos concursables y transferencias desde el gobierno central que son una fuente de financiamiento adicional para los niveles subnacionales, en general cargados de burocracia, discrecionalidad y no siempre priorizados de acuerdo a las heterogéneas realidades territoriales.
- 12| En el contexto internacional, se observa que las importantes diferencias entre países reflejan que la historia constitucional de estos –ya sean federales o unitarios– no son determinantes en materia de descentralización fiscal. Por otra parte, en la medida que un país presenta una mayor descentralización fiscal, ello se debe en gran medida a mayores transferencias de recursos desde el gobierno central y por tanto cobra especial importancia la institucionalidad que rige las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno. En términos generales se observa que los ingresos provenientes de impuestos corresponden al 60 por ciento del total de ingresos y las transferencias representan el otro 40 por ciento.
- 13| Se propone avanzar hacia un esquema de mayor autonomía respecto del gobierno central y sus autoridades de turno en la determinación de las fuentes de financiamiento de los niveles de gobierno subnacionales. Esto debe ser acompañado de mayor transparencia y menor discrecionalidad en

las transferencias de recursos desde el gobierno central, para fortalecer la responsabilidad fiscal y tender a que las autoridades locales asuman una mayor responsabilidad política y económica.

- 14| Entre lo propuesto destaca la idea de que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago dentro de un marco definido por ley. Asimismo, el gobierno central debe financiar todas las exenciones que determine respecto del pago de impuestos o derechos locales. Por otra parte, se debe avanzar para que el Fondo Común Municipal se distribuya en función de lo potencialmente generado por la comuna y no lo efectivo. En relación a la inversión a nivel municipal, se debe transferir directamente, por medio de una transferencia en bloque, los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central, ya sea a través de fondos concursables o sectoriales, y que financian obras de inversión local. Estos recursos deben ingresar al presupuesto municipal y formar parte de su balance de ejecución presupuestaria.
- 15| En el plano regional, es necesario reformar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional para que su distribución entre las regiones del país sea transparente, en base a criterios conocidos y verificables, y sin discrecionalidad. Junto con ello, para alcanzar mayores niveles de autonomía en materia de inversión regional se requiere generar una institucionalidad que obligue al cumplimiento de los convenios de programación.
- 16| Lo propuesto eleva la participación de los municipios en el total del gasto del gobierno general desde el actual 12,5 por ciento a un 17,6 por ciento. En cuanto a los gobiernos regionales, lo sugerido permitirá que las regiones se puedan involucrar en prácticamente la totalidad de la inversión pública que se materialicen en las distintas regiones del país, dejando atrás su actual ingerencia que alcanza a menos del 25 por ciento. En relación al impacto fiscal de las propuestas, se propone que los recursos se vayan transfiriendo a los municipios en forma paulatina por el gobierno central en un plazo de 11 años.
- 17| Cualquier propuesta en esta materia debe ir acompañada de mayores niveles de transparencia e indicadores de gestión. Se deben desarrollar mecanismos de control y evaluación para que mayores recursos para inversión entregados a los municipios no se destinen a gasto corriente. Asimismo se deben desarrollar mecanismos de evaluación de impacto de los proyectos ejecutados. Los gobiernos regionales, por su parte, también requieren fortalecer su capacidad de gestión.

### **Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?**

- 18| Se observa que en materia de funciones y atribuciones se produce un problema en la relación del municipio con el gobierno central a causa de la

superposición de funciones y atribuciones. Lo anterior es provocado por la injerencia de organismos superiores de la Administración del Estado en las acciones municipales y por la poca claridad en la asignación de las tareas.

- 19| Por otra parte, y en relación a traspaso de programas diseña el gobierno central a municipio, se constatan aspectos positivos y negativos en las organizaciones municipales. Entre los positivos, puede mencionarse que mejoran la cercanía del municipio con la gente, dan la posibilidad de responder con mayores recursos y capacidad de acción en el nivel local, generan mayor eficacia del Estado al trabajar a través de los municipios, y mejoran la focalización, identificación de los usuarios e integralidad de la intervención. Entre los negativos hay que mencionar que se genera sobrecarga de trabajo en unidades municipales; que la negociación de los programas normalmente es uno a uno, lo que implica que se pueden generar varias iniciativas simultáneas ligadas a la misma unidad municipal, lo que puede colapsarla; que existe falta de capacidades en áreas de soporte municipal y de parte de los funcionarios municipales para ejecutar los programas y que no es clara la identificación de responsabilidades al interior del municipio, lo que genera resistencias y falta de sinergias con iniciativas propias. Adicionalmente, para la comunidad no resulta fácil identificar a la entidad responsable de cada acción del programa.
- 20| En relación a las finanzas, el agenciamiento genera importantes exigencias a los municipios en infraestructura y equipamiento. Tampoco es fácil encontrar registro de cuánto les cuesta ejecutar cada programa, incluso en los que pertenecen al área social, los municipios declaran que aportan más recursos de los que comprometen para la implementación.
- 21| No existe un criterio único que permita determinar la responsabilidad de los gobiernos locales en sus ejecuciones. Los convenios de los programas establecen distintos tipos de requerimiento para los municipios que van desde la exigencia de rendiciones de cuentas y/o informes sobre la ejecución a la obligación de restituir los fondos recibidos si no se cumplen los objetivos. Por otra parte, en general no existen mecanismos definidos para evaluar programas desde la ciudadanía.
- 22| Tomando en consideración la realidad actual, se propone que el gobierno central fije los objetivos generales de los programas y que luego entregue a la municipalidad los recursos para que los diseñe y ejecute. Esto podría realizarlo a través de sus propios funcionarios o de licitaciones. El gobierno debe fijar estándares objetivos de calidad para asegurar el cumplimiento de sus políticas y el sistema de evaluación tendrá que ser integral e independiente del Ejecutivo. Esto podría corresponder a las funciones de una institución como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. El resultado de las evaluaciones deberá ser público y permitir comparar la gestión de los diferentes gobiernos locales. Para los casos en que los municipios no

cumplan con los estándares de calidad fijados por el gobierno, se deben contemplar mecanismos para “quitarles” los programas. Al gobierno central solo le corresponderá un rol en la ejecución directa en el caso de iniciativas que deben llegar con la misma modalidad a todos los territorios del país, o en los casos en que las municipalidades resulten mal evaluadas.

- 23| Se propone instalar una autoridad que dirija y coordine las políticas sociales provenientes del nivel central, creando además una instancia que articule los traspasos y siga su evaluación. Además, sería conveniente implementar un mecanismo que permita transparentar los costos que conlleva la ejecución de cada programa. Esto debiera propender a generar traspasos en bloque de recursos, para que cada gobierno local decida sus iniciativas de acuerdo a su realidad.

### **Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura**

- 24| Una modernización municipal efectiva requiere balancear la búsqueda de un mayor accountability y una mayor flexibilidad en la gestión. Al respecto, se recomienda que Chile trace una ruta con metas explícitas de descentralización local. Los municipios chilenos deberían elevar su porcentaje de participación en los ingresos a los estándares OECD. Además, tendrían que hacerse cargo ampliamente de la provisión de servicios y bienes públicos. Para esto, se requiere una organización interna pro eficiencia y democracia, un efectivo sistema de evaluación del desempeño institucional y una mejor estructura de personal con mayor profesionalización de los recursos humanos y flexibilidad en su gestión.
- 25| La tendencia internacional muestra un aumento de las responsabilidades y servicios municipales. También hay muchos de los servicios que entregan los municipios que están siendo proveídos por organizaciones o empresas privadas, siendo esta opción en muchas ocasiones de mayor eficiencia y mejor calidad. Con todo, estos servicios siguen siendo de responsabilidad de los municipios.
- 26| En relación a avances a realizar en Chile, es fundamental que se mejore la calidad y precisión de los indicadores sobre el gasto municipal. Además, es necesario establecer nuevos modelos de gestión municipal, que fijen pautas de calidad y eficiencia en los programas y servicios que entreguen, sumado a esto un buen sistema nacional que controle y evalúe los avances respectivos. Al respecto, un plan a diez años es más prudente en un proceso integral de modernización municipal en Chile.
- 27| El financiamiento a nivel municipal es un tema muy relevante. Al respecto, se hacen tres propuestas para aumentar el porcentaje de ingresos de este sector en relación al total nacional. Estos son: i) que el Gobierno nacional

que fija exentos en propiedades los pague, ii) que a los municipios se le entreguen los recursos para programas sociales, esto sujeto a estándares de calidad y estrictos sistemas de control y iii) reenfocar el sistema de donaciones para municipalidades en Chile.

- 28| Hay dos factores externos que afectan seriamente la modernización de servicios municipales, como son los recursos humanos y los sistemas financiero-contables. En relación a los recursos humanos la legislación vigente es muy antigua y poco flexible. Por otra parte, la estructura contable-financiera es aún algo precaria y débil para reflejar los movimientos financieros y contables de los servicios. Es esencial para el futuro de las municipalidades que se pueda aplicar un sistema financiero-contable por centros de resultados, centros de costos o por unidades de servicio.
- 29| Se propone utilizar modelos integrales de gestión municipal como el IWA4. Si se aumentan los ingresos municipales es posible unir ese avance con exigencias concretas en mejorar su gestión y que certifiquen la calidad de las actividades que desarrollan.
- 30| En relación a la organización interna municipal, se esboza una propuesta para resolver el problema de infactibilidad política del proyecto de reforma al artículo 121. La propuesta es que la ley orgánica constitucional de Municipalidades establezca el conjunto de “unidades básicas y comunes” y un conjunto de “unidades potenciales”. Estas nuevas unidades deberían tener una estructura de personal asociada a un algoritmo que establezca la dotación de recursos humanos y los grados de remuneración en función de una serie de factores objetivos. Cada municipio tendrá: a) una estructura básica corporativa, b) otra estructura complementaria de apoyo en función de la tipología municipal, y c) una estructura según el “pool” de servicios que entregue, “ajustada por características genéricas de producción del servicio”.
- 31| En relación a externalizaciones y alianzas público-privadas, se propone generar estudios especiales que establezcan recomendaciones de diseños institucionales que apunten a facilitar el uso de de servicios externos, ya sea como compra de servicios, como concesiones o administraciones compartidas entre el municipio y otros sectores privado. Los servicios de externalizaciones podrían ser compartidos entre municipios. Se propone además generar un sistema de evaluación y medición en base a indicadores de gestión que apunte a generar confianzas y generar incentivos. La institucionalidad asociada a este sistema debe ser independiente, considerar todas las visiones de los actores del sistema (con un órgano máximo integrado por expertos, representantes del gobierno nacional y gobiernos locales) e integrada a un sistema mayor y creada por ley.



# Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias\*

**IGNACIO IRARRÁZAVAL**

*Ph.D. en Política Social de London School of Economics, Inglaterra. Ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco de Interamericano de Desarrollo en temas de evaluación, política social y descentralización. Sus áreas de investigación son política social, sociedad civil y descentralización. En estos ámbitos ha sido autor de diversas publicaciones. Actualmente es director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

**EDUARDO PÉREZ**

*Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha especializado en Derecho Constitucional, Derecho Público y Administrativo y, en el análisis y evaluación de nuevas iniciativas legales. Posee amplia experiencia en asesoría legislativa de alto nivel y en tramitación legislativa ante el Congreso Nacional y Comisiones Técnicas, así como en negociación público-privada y resolución de conflictos.*

## Introducción

Un aspecto de amplio consenso en la reforma del Estado chileno es la necesidad de avanzar en la descentralización de manera significativa. Es interesante destacar que en el ejercicio interno para identificar los temas de relevancia al interior del propio Consorcio de Reforma del Estado, el desafío de la descentralización surgió inmediatamente como un aspecto que era esencial de incorporar en una propuesta para la reforma del Estado chileno.

Lo anterior, no obsta para reconocer que Chile ha experimentado importantes cambios en la institucionalidad subnacional en las últimas tres décadas. Una primera etapa de cambios institucionales es la que se desarrolló a mediados de los años setenta e inicios de los ochenta bajo el periodo del gobierno militar, que se caracterizó por importantes avances en la desconcentración del país. En el ámbito regional, se definió una nueva división política administrativa, estableciendo a las regiones como las instancias intermedias subnacionales, las cuales eran dirigidas por un intendente de designación del gobierno central. Asimismo, cada ministerio debió desconcentrarse en el territorio a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales. Otro aspecto importante fue la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el año 1975, como un programa de inversión pública con la finalidad de promover el desarrollo regional. En el ámbito municipal, en este periodo se aprueba una nueva Ley Orgánica Municipal que define con mayores precisiones la organización y funciones del

---

\* Los autores agradecen los comentarios de Bettina Horst a una versión preliminar de este trabajo.

municipio. Adicionalmente, el año 1979, se promulga una nueva Ley de Rentas Municipales que establece las normas para los recursos propios de los municipios y crea el Fondo Común Municipal, como un mecanismo de redistribución de ingresos entre los municipios del país. Finalmente, en el año 1981 se inicia el proceso de traspaso de la educación escolar y la atención primaria de la salud a los municipios.

A partir del año 1990, con el advenimiento de la democracia, se produce una nueva etapa de cambios en la institucionalidad subnacional, que se ha caracterizado por la democratización. Bajo los gobiernos de la Concertación se produjo la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, LOCM (1992), lo que permitió la elección directa de concejales municipales mediante un sistema de representación proporcional, siendo posteriormente modificada para permitir finalmente la elección directa de alcaldes. Adicionalmente, han existido al menos, tres modificaciones importantes a la Ley de Rentas Municipales permitiendo un aumento en los recursos para los municipios. Por otra parte, en el plano regional, el año 1994, la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) dotó a estas instancias de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que se considera como un cambio cualitativo de relevancia.

Sin desmerecer los cambios institucionales que se han concretado desde el año 1990, existe una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es el adecuado para la realidad actual. Se hace necesario un ajuste del modelo o una reforma más estructural. Tal como lo reseña Mardones (2008), de las 174 leyes en materias de descentralización y gobiernos subnacionales aprobadas entre los años 1990 y 2008, solo tres son calificadas como reformas comprensivas, siendo el grueso de ellas referidas a territorios o localidades específicas, educación municipal, financiamiento municipal y creación de nuevas comunas; según el autor hay una baja proporción de modificaciones institucionales en materias de gobiernos regionales.

El objetivo de este trabajo es aportar con conceptos generales sobre el tema de descentralización para contribuir a formular un marco estratégico para avanzar en el proceso de descentralización chileno. En un ámbito más específico, se pretende ahondar en el tema del traslape de funciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central o lo que se ha denominado como la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos que disponen los gobiernos subnacionales. Este aspecto ha sido detectado como uno de los problemas más recurrentes para avanzar en una descentralización de calidad.

## Marco conceptual

En esta sección se resumen algunos aspectos conceptuales que deben tenerse presente para llevar a cabo una reflexión sobre el tema de descentralización. Un

análisis más profundo sobre el tema puede encontrarse en la bibliografía citada al final de este trabajo.<sup>1</sup>

### **Ventajas y limitaciones de la descentralización**

La necesidad de avanzar en la descentralización del Estado no es un capricho institucional sino que una demanda por mayor eficiencia y mayor equidad. En términos genéricos, la descentralización conlleva la transferencia de responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Dentro de una diversidad de planteamientos a favor de la descentralización hay tres líneas argumentales. Por un lado, la *argumentación política*, sugiere que la descentralización contribuye a un mayor involucramiento de la comunidad, ya que al transferir responsabilidades que tienen repercusiones en el ámbito local al gobierno subnacional, se logra un mayor escrutinio o control ciudadano. De este modo, la comunidad local exigirá más a los funcionarios en su desempeño, ya que están en mayor conocimiento de sus responsabilidades y los servicios asociados. Por otra parte, también hay una *argumentación de carácter administrativo*, el centro carece de información suficiente respecto a las condiciones y necesidades locales, y dado que los servicios se entregan localmente, al menos algunas decisiones respecto a ellos debe hacerse a ese nivel. De esta manera la descentralización permite la experimentación o la innovación en las formas de provisión de los bienes y servicios. Finalmente, un *planteamiento económico* sugiere que con la descentralización se logrará mayor eficiencia asignativa. Esto se ha fundamentado a partir del Teorema de la Descentralización (Oates, 1972); que establece que la provisión de bienes públicos será más eficiente, cuanto más se adecue a la demanda, territorialmente diferenciada, de dichos bienes. La eficiencia asignativa es consistente con el concepto de subsidiariedad vertical, en el sentido que la toma de decisiones debe ocurrir en los niveles inferiores de gobierno, de manera que ese territorio internalice claramente los costos y beneficios de la provisión de un determinado bien público.

La descentralización puede aumentar la eficiencia al mejorar la relación entre las preferencias de la comunidad y la asignación de recursos, de tal forma que se generen incentivos para que las autoridades y los funcionarios locales respondan de mejor forma a los requerimientos de las comunidades, por lo cual los servicios o bienes públicos debiesen ser provistos por las jurisdicciones que tengan control sobre la mínima área geográfica donde se internalizan los costos y beneficios de estos bienes y servicios públicos. También la descentralización puede generar una competencia entre diversos gobiernos locales para satisfacer la demanda de los ciudadanos, generando una relación más eficiente entre las preferencias de los ciudadanos y los servicios prestados y el pago por ellos, elección que se haría como si los ciudadanos “votarían con los pies”.

---

1. En particular, se recomienda revisar Bird (2000), Finot (2002), Schneider (2003).

En suma, la descentralización contribuye a lograr una mayor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las preferencias o demandas de la ciudadanía. También se reconoce que en virtud de lo anterior, la descentralización permite desarrollar una mayor capacidad de innovación en la oferta de servicios. Finalmente, se reconoce que la descentralización también contribuye a una reducción de los costos de acceso a la información.

Sin embargo, la descentralización no es una panacea; puede no ser eficiente en la provisión de servicios estandarizados o rutinarios, puede repercutir en una pérdida de economías de escala, particularmente cuando hay baja capacidad de las administraciones subnacionales. Finalmente, la descentralización puede dificultar la coordinación de las políticas nacionales, produciendo mayor dificultad en la cohesión social.

### **Contrastando el nivel de descentralización en Chile**

Para tener una noción sobre el nivel de descentralización en Chile, es interesante utilizar los parámetros que diversos autores —entre estos Schneider (2003)—, sugieren para medir el proceso de descentralización.

**Descentralización administrativa o funcional.** Se refiere a la autonomía de gestión que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las funciones que la ley les asigna. Algunos aspectos que tradicionalmente se consideran para medir este ámbito son la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal. También se consideran aspectos tales como autonomía decisional respecto a la forma de abordar responsabilidades y tareas.

En el caso de la descentralización administrativa suelen distinguirse diversos niveles: *Desconcentración*: cuando el gobierno central transfiere o dispersa sus funciones a sus agentes locales, en cuyo caso el centro retiene sus atribuciones respecto de sus unidades dependientes jerárquicamente. *Delegación*: las unidades subnacionales son semi autónomas, no son controladas por el gobierno central pero le dan cuenta a él, usualmente hay una relación contractual. *Devolución*: se refiere a un nivel de cuasi autonomía, en el que las unidades ejercen el control de una política o una función que les fue transferida.

En Chile, si bien el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que establece un procedimiento para la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales, esta propuesta no constituye un cambio significativo en las relaciones intergubernamentales.<sup>2</sup> No obstante que esta iniciativa constituye una señal positiva en términos de posicionar el problema de la necesidad de precisar o adecuar las funciones que hoy recaen en los gobiernos regionales, es importante señalar que en su versión inicial este proyecto solo establecía un

---

2. Boletín 5872-06.

procedimiento para el traspaso de competencias, que debe considerar el mérito de cada solicitud en un comité interministerial para que una vez aprobado por el Presidente de la República, finalmente se dicte un decreto ley que transfiere la competencia. Sin embargo, hoy en día se podrían realizar traspasos de funciones y atribuciones directamente a través de decretos leyes o leyes especiales; más aún, la propia LOCGAR también establece un mecanismo, por lo que esta propuesta no aparece como muy novedosa dado que el principal problema en este sentido ha sido tradicionalmente la falta de voluntad política para el traspaso de funciones más allá de los mecanismos que podrían definirse.

Por otra parte, el gobierno también tramitó otro proyecto para permitir la definición más autónoma de las plantas funcionarias a nivel municipal (art. 121 de la Constitución Política), el cual no contó con los votos suficientes. Pero en la práctica existen muchos ámbitos de gestión en los que los gobiernos subnacionales requieren de mayores atribuciones para poder actuar de acuerdo a las funciones y atribuciones que estos tienen. Por ejemplo; tanto el Estatuto Docente como el Estatuto de Atención Primaria de Salud restringen severamente la gestión que los municipios pueden desarrollar en estos ámbitos a nivel local, del mismo modo que a nivel regional los servicios no tienen atribuciones suficientes para modificar sus plantas funcionarias ni modificar los servicios básicos que prestan.

**Descentralización política.** Se refiere a la capacidad real que tienen los ciudadanos de un territorio de hacer un escrutinio de la gestión que realizan las autoridades locales. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros.

En el caso chileno, han existido avances importantes con las sucesivas modificaciones de la LOCM que permitió la elección directa de concejales y alcaldes, y la posterior incorporación del Título IV que incorpora la participación ciudadana. Nuevamente, en este ámbito se encuentra en trámite, una reforma constitucional que permitiría la elección directa de los consejeros regionales.<sup>3</sup> Si bien se estima que esto es un objetivo relevante, todavía resta definir como se podría resolver el nombramiento del Intendente Regional, que es la máxima autoridad de la región y cuya designación es una decisión que recae plenamente en el gobierno central, y en consecuencia lo responsabiliza muy poco con el nivel regional.

**Descentralización fiscal.** Se refiere a cómo se asignan los recursos entre los distintos niveles de gobierno subnacional para lograr optimizar el bienestar social. Los ingresos y los gastos son los principales componentes de la actividad fiscal. Por lo tanto, es importante analizar cómo es la distribución relativa de los ingresos y gastos públicos entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central. Por el lado de los ingresos, interesa considerar todos

---

3. Boletín 3436: Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional.

los recursos que llegan o se generan en los gobiernos subnacionales, considerando impuestos, cobro de derechos, rentas varias, transferencias, subvenciones y otros. A mayor proporción de recursos públicos administrados por los gobiernos subnacionales, se podrá plantear que existe mayor nivel de descentralización. Una distinción importante de considerar aquí se refiere a la disponibilidad de los recursos, por cuanto los ingresos que provienen de fuentes propias que dispone un gobierno subnacional tienen mayor libertad de gasto y mayor posibilidad de lograr eficiencia asignativa, esto logra una mayor certeza presupuestaria. Mientras las transferencias basadas en fórmulas redistributivas muchas veces tienen destinos de gastos enmarcados, lo que acota considerablemente su disponibilidad. En este sentido el nivel de condicionalidad en el uso de los recursos transferidos será determinante en lograr una mayor adecuación de los bienes y servicios ofrecidos por los gobiernos subnacionales.

Los indicadores que miden descentralización fiscal se expresan tradicionalmente en términos de la proporción del gasto público que administran los gobiernos subnacionales y la proporción de los ingresos fiscales que son recaudados por los gobiernos subnacionales.<sup>4</sup> De acuerdo a información de la OECD,<sup>5</sup> Chile tiene un 12,8 por ciento de su gasto descentralizado. Esta proporción podría elevarse a un 18 por ciento si es que se consideran los gastos asociados a las corporaciones municipales de salud y educación. Por el lado de los ingresos, los gobiernos subnacionales chilenos manejan un 8,4 por ciento de los ingresos públicos totales. Estas cifras muestran un bajo nivel de descentralización fiscal si se compara con los países unitarios miembros de la OECD, que en promedio comandan un 30,5 por ciento del gasto público y un 16,6 por ciento de los ingresos públicos. Los indicadores de descentralización fiscal chilenos son inferiores solamente para los casos de Francia y Portugal, mientras que todos los otros países de la OECD muestran índices de descentralización fiscal bastante más significativos. En el contexto latinoamericano, de acuerdo a Weisner (2003), Chile aparece en un nivel intermedio de participación de impuestos locales en relación al producto, al ser comparado con otros países unitarios de la región como son Bolivia, Colombia y Ecuador. Mas aún, la participación de los impuestos subnacionales en proporción al producto se ha mantenido constante para nuestro país en los últimos años.

En Chile han existido modificaciones en el ámbito de las rentas municipales de los años 2000, 2005 y 2008, los cuales han sido procesos complejos y lentos. En la práctica si bien estas modificaciones legislativas han introducido cambios en la gestión y magnitud de los recursos, no han repercutido significativamente en modificar los indicadores de descentralización fiscal que se han mencionado previamente. Por lo tanto, es posible concluir que respecto a descentralización fiscal no hay mayor complacencia con los avances logrados a la fecha en Chile.

4. Estos cuocientes pueden tener variaciones dependiendo de las bases que se consideren y como se imputen las transferencias, desde el que la origina, el intermediario o el destinatario final.

5. Citado en Nota Técnica del BID (2006).

En suma, se puede constatar para el caso chileno, que a pesar de los intentos formales que se han realizado en las tres dimensiones en las cuales habitualmente se evalúa la descentralización, en la práctica, existen aún importantes desafíos en los que se debe avanzar.

### **El problema de la asignación de funciones entre los niveles de gobierno subnacional**

Para que un sector público funcione adecuadamente en términos de su estrategia de descentralización debe existir un conjunto de criterios o reglas que definan los recursos y las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Siguiendo el planteamiento formulado por IADB (2002), es muy importante tener claridad en las funciones que debe desempeñar cada nivel de gobierno subnacional. En este sentido, el autor menciona que la regla básica sería asignar cada función al nivel inferior de gobierno, mientras sea consistente con un desempeño eficiente de esta unidad; esto es lo que se ha llamado el principio de la subsidiariedad vertical. En otras palabras, mientras existan variaciones en preferencias y costos entre las diferentes jurisdicciones, habrá ganancias en eficiencia en la modalidad descentralizada. Por otra parte, la provisión centralizada debe reservarse para casos en que no hay diferencias locales en la demanda por servicios, o hay amplios derrames de beneficios que no pueden ser estimados con precisión, o los costos de administrar descentralizadamente pueden ser muy altos. Basados en estos conceptos, una amplia mayoría de los servicios públicos deberían ser provistos en el nivel local, salvo aquellos relacionados con la provisión de bienes públicos nacionales como son defensa, relaciones exteriores y otros.

El problema que puede acarrear esta conceptualización, es que nada asegura que las funciones o servicios que se han definido para un determinado nivel de gobierno subnacional, puedan tener una correspondencia con los ingresos requeridos para desarrollar esas funciones. En general, se observa en Latinoamérica la existencia de un desbalance entre las funciones asignadas, y su gasto asociado, con respecto a los recursos requeridos para llevarlas a cabo.

El criterio que se debería utilizar en este ámbito es que los gobiernos subnacionales deberían proveer los servicios de acuerdo a la disposición a pagar que tienen los residentes de esos territorios.<sup>6</sup> Por lo tanto, en la medida de lo posible estos deberían cobrar por los servicios que prestan,<sup>7</sup> o bien obtener financiamiento de impuestos locales o simplemente financiar esos servicios a través de transferencias del gobierno central, en cuyo caso los niveles subnacionales deberán dar cuenta al nivel central.

Lo anterior supone una claridad en la asignación de las funciones que cada nivel subnacional debería llevar a cabo, lo que no obsta muchas veces a que en la

6. Este concepto ha sido definido por algunos autores como Equivalencia fiscal, en el cual los beneficiarios de servicios locales asumen sus costos.

7. Este criterio es desarrollado en el capítulo de Bettina Horst en este libro.

provisión del servicio propiamente tal concurran diferentes niveles de gobierno. Lo que lleva a plantear la necesidad de contar con mecanismos de coordinación, delimitación, o interacción entre los niveles de gobierno. En la próxima sección, se presenta la experiencia de algunos países europeos respecto a mecanismos para abordar los problemas de coordinación.

## **Experiencia internacional: mecanismos para abordar los problemas de coordinación y asignación de competencias**

Tal como se señaló en la sección previa; un problema importante en la estructura institucional que los países definen respecto de sus gobiernos subnacionales es el no contar con una clara definición de competencias y funciones entre los gobiernos subnacionales; esto es particularmente crítico en los niveles intermedios, entre el gobierno central y el gobierno local. Lo anterior, repercute en que cada nivel de gobierno no se responsabiliza frente a su electorado, por lo tanto los resultados de su gestión, sean estos positivos o negativos, pueden ser transferidos a otros niveles. Esto ha sido un problema recurrente en muchos países independientemente de su estructura político institucional. En las últimas décadas diversos países han iniciado importantes reformas descentralizadoras con el claro objetivo de precisar las competencias y funciones de los niveles subnacionales.

En la primera parte de esta sección se presentan la experiencia de cuatro países europeos en relación a los mecanismos que estos han adoptado para abordar los problemas de coordinación y traslapes de competencias. De los casos revisados; Francia y Portugal son clasificados como unitarios, mientras que Italia y España se han catalogado como países unitarios descentralizados o regionalizados.<sup>8</sup> La sección termina con un breve recuento del estado de situación de Latinoamérica respecto a la misma problemática.

**Italia** está dividida en más de 8 mil municipalidades, 103 provincias y 20 regiones. Por tratarse de un país unitario de tradición centralista; desde los años 1990 ha emprendido pasos importantes hacia la descentralización, lo que incluyó dar mayor autonomía financiera a las regiones, a través de su participación en los impuestos nacionales y la posibilidad de definir sus propios impuestos y la elección directa de los gobiernos subnacionales.

El mayor avance hacia la descentralización se concreta el año 2001, cuando se aprueban reformas constitucionales que manteniendo la condición de país unitario, le aumenta considerablemente los poderes a las regiones; en este caso se definen expresamente las funciones del gobierno central, y todos aquellos ámbitos no reservados expresamente para ese nivel según la Constitución, quedan inmediatamente atribuidos a las regiones. Esto se refleja en las facultades normativas de los gobiernos subnacionales, ya que la mayor parte de la legisla-

---

8. Esta sección se basa en Charbit 2007 y en OECD 2008.

ción ordinaria queda en el nivel central; leyes civiles, criminales y otras, mientras que las regiones quedan con exclusividad en temas de desarrollo económico local, agricultura, minería, empleo, transporte, orden público, servicios sociales y otros. Por su parte, las funciones administrativas se distribuyen de acuerdo a los principios de subsidiariedad, diferenciación y proporcionalidad. En la práctica esto significa que la mayoría de las funciones se asignan a los municipios a menos de que su implementación sea uniforme y requiera del apoyo de los niveles superiores del gobierno subnacional. En todo caso, debe mencionarse que la distribución de funciones entre el Estado nacional y los gobierno subnacionales ha generado una serie de problemas de interpretación que ha llevado a la Corte Constitucional a intervenir en el tema.

Un interesante mecanismo para abordar los problemas de asignación de funciones es el *Accordi di programma quadro* (ACP). Se trata de contratos entre el gobierno nacional y las regiones o provincias autónomas en los cuales se definen objetivos, sectores y áreas donde debe generarse la infraestructura necesaria para el desarrollo. El objetivo del ACP es coordinar las acciones de muchos agentes públicos y privados que están involucrados en la definición de políticas de desarrollo. Por lo tanto, se definen ex ante una serie de mecanismos para asegurar el logro de los objetivos; las acciones que se deben desarrollar, su cronograma, las agencias responsables, las fuentes de financiamiento, mecanismos de monitoreo y evaluación, los compromisos de las partes y mecanismos de resolución de conflictos. Los mecanismos contractuales que se han diseñado en Italia, también contemplan mecanismos ex post. En primer lugar cuenta con un procedimiento de información a través de reportes semestrales que el agente responsable del avance del ACP debe informar respecto de dificultades financieras, cambios en la cuantificación de costos y otros aspectos. El ACP también define mecanismos de renegociación de los términos durante el desarrollo de los contratos; para esto se define un comité que designa a una institución con el rol de árbitro, aunque algunos conflictos pueden terminar en la justicia ordinaria. Finalmente, el ACP dispone de mecanismos de incentivo a través de bonos por su cumplimiento y sanciones por incumplimientos de las partes. El sistema permite que los recursos no utilizados puedan ser traspasados a otros ACP de otras regiones. Este mecanismo de competencia por los fondos entre las regiones limita las posibilidades de colusión entre estas.

**Francia** cuenta con 36.500 municipalidades o comunas de las cuales casi el 90 por ciento tiene menos de 2 mil habitantes, gobernadas por un consejo municipal que es elegido democráticamente. El segundo nivel subnacional, son los 100 departamentos, que tienen una población aproximada de 300 mil habitantes y cuentan con un consejo general con representantes elegidos. El gobierno central es representado por los Prefectos, que actúan como agentes. Adicionalmente existen servicios ministeriales desconcentrados. Finalmente, existen 26 regiones, que son gobernadas por un consejo regional y cuentan con un prefecto regional que es representante del gobierno central.

En el caso francés, si bien las primeras reformas descentralizadoras se iniciaron en los años ochenta, se establecen aspectos significativos en el año 2003. El proceso de descentralización francés consistió en la reasignación de las responsabilidades a través de los diferentes niveles institucionales; para ello se utilizaron dos criterios. Las competencias se asignaron “en bloque” a cada nivel, con el claro objetivo de no duplicar competencias entre los distintos niveles de gobierno. La transferencia de responsabilidades está asociada a la asignación de los recursos correspondientes. Las comunas se concentran en urbanismo, regulación de uso del suelo y seguridad o policía. Los departamentos tienen como responsabilidad los caminos, infraestructura, servicios sociales, transporte, construcción de colegios secundarios y planificación rural. Finalmente, las regiones tienen las funciones de planificación regional, desarrollo económico, educación técnica y construcción de establecimientos de educación vocacional. El segundo concepto que se definió es que no hay jerarquía entre las autoridades subnacionales y únicamente el Estado central tiene el derecho de arbitrar los posibles conflictos por traslapes.

Sin embargo, a pesar de los aspectos anteriores la duplicación de funciones se mantiene en diversos casos, y en otros existen muchas interdependencias entre los gobiernos subnacionales y el central para el logro de sus objetivos estratégicos. Al igual que otros países europeos, en Francia se han definido ciertos mecanismos para abordar de la mejor manera posible las relaciones entre los niveles subnacionales; uno de estos mecanismos son los Contratos de Planificación Estado-Región (CPER), que son firmados entre el gobierno central, representado por el prefecto y el representante del consejo regional; no se trata de una transferencia de competencias sino una forma de cofinanciamiento de un número de tareas. La mayoría de los CPER definen un componente territorial preciso; áreas, departamentos u otros. Los contratos son mecanismos de negociación para los objetivos a lograr y las tareas a realizar que pueden cubrir una amplia gama de temas y vinculan objetivos nacionales y regionales. Los contratos pueden durar hasta siete años.

En términos de la evaluación de los CPER, Charbit (2007) plantea que estos han actuado como herramientas para armonizar los objetivos regionales con los del gobierno central; aunque tienden a reforzar las interdependencias que se supone que deben resolver. También se ha comprobado que el gobierno central utiliza los contratos para financiar la dimensión local de los proyectos nacionales, particularmente aquellas tareas y objetivos que el gobierno central no puede financiar. En general, se estima que los CPER no son contratos genuinos, se trata más bien de contratos relacionales y no transaccionales como se verá más adelante. En otras palabras, los contratos son mecanismos de negociación para la priorización de objetivos a lograr y las tareas asociadas que deben ser desarrolladas.

**Portugal** es considerado como uno de los países más centralizados de la OECD. El país está organizado en cinco regiones en el territorio continental, las cuales no cuentan con órganos elegidos y no tienen el estatus de gobiernos locales. Cada región es administrada por una Comisión Regional de Coordinación y Desarrollo

(CRCD), la autoridad desconcentrada del Ministerio del Medioambiente y Desarrollo Regional. Las islas Azores y Madeira son dos regiones autónomas con asamblea legislativa propia y presidentes de gobierno regional elegidos. En el territorio continental, Portugal está dividido en 18 distritos dirigidos por un gobernador que es designado por el Ministerio de Administración Interior. Los distritos corresponden a estructuras de coordinación para la desconcentración de las políticas nacionales y tienen atribuciones operativas en los ámbitos de seguridad y protección civil. Finalmente, en el nivel local, el país se divide en 308 municipalidades que son dirigidas por una asamblea municipal elegida y un consejo ejecutivo que se renueva cada cuatro años.

En general, el trabajo de las CRCD se ha tornado más complejo y demandante, ya que incluye planificación territorial, temas ambientales, desarrollo regional y apoyo técnico a los gobiernos locales. Cada una de las regiones ha preparado sus estrategias regionales que definen un conjunto de metas muy amplias que en general no cuentan con instrumentos operativos.

El mayor impulso de promoción del desarrollo territorial en Portugal ha sido canalizado a través de transferencias intergubernamentales. Los instrumentos para apoyar a los gobiernos subnacionales están enfocados a reducir el impacto negativo de las disparidades regionales, para lo que dispone de dos fondos altamente redistributivos que benefician a los municipios más carenciados. Por una parte, el Fondo de participación en los impuestos centrales distribuye un 25 por ciento de la recaudación del impuesto a la renta, impuesto a las empresas e Impuesto al valor agregado. La distribución de estos recursos obedece a criterios de la realidad socioeconómica de los municipios y de sus demandas fijas. Por otra parte, el Fondo Social Municipal es una transferencia enmarcada para financiar gastos específicos como educación, salud y políticas sociales que son transferidas desde el gobierno central a los municipios.

**España**, en sentido estricto, no es un país federal; más bien puede describirse como un país políticamente descentralizado con tres niveles de gobierno; nacional, regional y local. Los gobiernos regionales son denominados Comunidades Autónomas y tienen sus propias legislaturas y órganos ejecutivos; el reconocimiento legal de las autonomías deriva no solo de la Constitución española sino de cada estatuto autonómico. España cuenta con 17 comunidades autónomas y más de 8.100 municipios. Si bien las autonomías se constituyen a partir del año 1978, el proceso de devolución de responsabilidades concluye hacia mediados de los años ochenta. Sin embargo, a finales de los noventa algunas comunidades autónomas reciben otras responsabilidades adicionales como son educación y salud.

El proceso de descentralización español ha sido muy complejo; cada Autonomía negoció con el gobierno central respecto a la interpretación de las tareas que les corresponden y los recursos para llevarlas a cabo. Esto se realizó a través de las Comisiones Mixtas de Valoraciones, en las que cada transferencia de responsabilidad

des fue especificada en un Acuerdo de Traspaso que establece la naturaleza exacta de cada responsabilidad y los recursos transferidos. En la práctica las autonomías manejan salud, educación, servicios sociales, medioambiente, turismo, vivienda, agricultura y desarrollo. En el año 2003, las autonomías manejaban un 42 por ciento del gasto público nacional, la mayor parte de estos recursos transferencias de carácter no condicionado, por lo que pueden disponer de ellos con bastante libertad. Sin embargo, a pesar de lo anterior las autonomías reclaman respecto a mandatos no fundados, en los cuales el gobierno central les impone ciertos requerimientos no financiados apoyándose en la existencia de leyes constitucionales que garantizan ciertos niveles de igualdad de los ciudadanos a lo largo de todos de los territorios. Una buena parte de los conflictos entre el gobierno nacional y las autonomías son arbitrados por las Cortes Constitucionales que tienen un rol importante en resolver este tipo de controversias.

Para abordar este tipo de situaciones, se han desarrollado Convenios de Colaboración, que establecen las responsabilidades de las partes en la realización de una actividad o programa específico. Los convenios son mecanismos legalmente vinculantes entre las partes y las Cortes de Justicia pueden exigir su implementación. Desde comienzo de los años ochenta a la fecha, ha existido un significativo incremento en el número de convenios firmados. Para el año 2004, sobrepasaban los 800 anuales. El incremento es atribuido al interés por lograr una cooperación más explícita entre las partes, y la menor conflictividad intergubernamental. Se han definido distintos formatos de convenios, desde el Convenio propiamente tal, que especifica las responsabilidades de las partes que lo firman, hasta Protocolos, que establecen de un modo más general la relación contractual pero que requerirá una mayor precisión en el futuro. Todo convenio tiene una comisión de seguimiento y define una corte administrativa que lidia con los conflictos de competencia. También se ha permitido la creación de consorcios entre gobiernos subnacionales; estos contratos pueden tener mayor duración en el tiempo para la prestación de servicios. Finalmente, es interesante destacar que los convenios son públicos y se conocen a través del boletín oficial.

Una de las lecciones relevantes para el caso español, es que los convenios han sido instrumentos útiles en una situación en que la cooperación es voluntaria, y en la cual los distintos niveles de gobierno pueden estar temerosos de perder sus prerrogativas.

Para el caso latinoamericano, Aghón y Edling (1997) entregan antecedentes relevantes sobre el estado de situación de la descentralización fiscal en la región. El trabajo señalaba que si bien en la mayoría de los países se han dado pasos significativos en la descentralización política, también se han realizado traspasos de competencias de gasto. En general, se ha avanzado en la institucionalidad municipal pero no se han precisado adecuadamente las funciones de los niveles intermedios. El proceso en general se ha caracterizado por una fuerte asimetría en la asignación de responsabilidades de ingresos y gastos en los niveles subnacionales También

los autores observaban la existencia de una cierta interferencia política y difusas estructuras de responsabilidades; muchas veces las competencias para cumplir con una función no están reguladas suficientemente desde un principio, quedando abiertas a un manejo discrecional.

Desgraciadamente en el caso latinoamericano no se presentan situaciones, mecanismos o herramientas que aborden efectivamente las dificultades de coordinación entre niveles subnacionales. Aghón y Edling destacan algunos diversos legislativos en Bolivia, Colombia y Chile, países en los cuales se intentaron precisar las funciones de cada nivel subnacional en la ley. Aun así los autores concluyen que se mantiene una distribución asimétrica de las responsabilidades y de los ingresos entre los organismos subnacionales, lo que se combina con fuertes limitaciones en la asignación y ejecución de las competencias y con mucha interferencia política y difusas estructuras de responsabilidades.

En conclusión, la experiencia internacional nos muestra que el problema de los traslapes de funciones entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales es un tema recurrente en la mayoría de los países analizados. Una de las soluciones más relevantes ha sido empleada en el caso francés, que consiste en asignar las competencias en “bloque” entre los distintos niveles subnacionales. Incluso así, las experiencias revisadas muestran que los conflictos pueden permanecer y que es muy difícil solucionarlos por la vía de la definición exhaustiva de funciones.

Una manera interesante para abordar este problema ha sido la definición de contratos entre el nivel central y los gobiernos subnacionales. Estos contratos deben parecerse lo más posible a contratos privados con una clara especificación de deberes y derechos, mecanismos de monitoreo y procedimientos de renegociación. La experiencia refleja que los contratos intergubernamentales son mecanismos de aprendizajes interjurisdiccionales sin modificar la institucionalidad global.

## **Chile: problemas de asignación de competencias entre niveles del Estado**

En esta sección se realiza un breve diagnóstico de la realidad chilena respecto a los problemas de traslape de funciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, lo que en términos operativos se ha traducido como la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos que disponen los gobiernos subnacionales.

### **El ámbito local**

Nuestra legislación le reconoce y consagra a las municipalidades dos tipos de funciones, las Privativas y las Compartidas; las cuales, en conjunto, constituyen el ámbito competencial propio de las municipalidades y la esencia de su gestión institucional.

## Funciones privativas

Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM),<sup>9</sup> las funciones privativas le corresponden a cada municipalidad circunscritas a su territorio jurisdiccional, la comuna. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española consagra dos acepciones para el vocablo “privativo”: *Que causa privación o la significa // Propio y peculiar singularmente de alguien o algo, y no de otros.*

Por tanto, estas funciones, al menos en teoría, solo son propias y peculiares de las municipalidades, y al ser así, causan privación de ellas a otros, porque solamente pueden ser y son de las municipalidades, y no de otras entidades.

Esta determinación no podría ser de otra manera, porque atendida la naturaleza de cada una de estas funciones, ellas no podrían corresponderle a otra institución que no sea aquella que está a cargo del devenir de la comuna, o dicho de otra forma, porque estas funciones se entienden en su esencia como locales, solo pueden corresponderle al órgano institucionalmente competente en el ámbito territorial de la comuna, las municipalidades. Pero lo “privativo” de tales funciones podría resultar solo una definición teórica.

- “*Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales*”. Ésta debiera considerarse la función y herramienta fundamental de la municipalidad, porque apunta precisamente a la formulación de las definiciones estratégicas que orientarán la gestión municipal. Sin embargo, y por de pronto, esta función siempre estará supeditada al rango y disponibilidad de recursos con que cuenta la comuna, y además, se mantiene una tutela con el nivel regional y nacional.
- “*La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes*”. Ésta constituye la segunda gran función y herramienta esencial de planificación de la comuna, el componente físico o material del plan de desarrollo. Sin embargo, se trata de una función que también está supeditada a una tutela regional, pues le corresponde a los consejos regionales la aprobación de los planes reguladores comunales y seccionales de aquellas comunas que no formen parte de un plan regulador metropolitano.
- “*La promoción del desarrollo comunitario*”. La primera función respecto de la cual las municipalidades tienen una competencia indubitada y no tutelada.
- “*Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo*”. En este caso se trata de una función eminentemente instrumental, no dispositiva, respecto de la cual los municipios son meros ejecutores o aplicadores de normativas legales preestablecidas o de normas técnicas ministeriales.

---

9. Ley 18.695, art. 3º. Funciones privativas y art. 4º. Funciones relacionadas.

- “Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo”. Acá nos encontramos nuevamente –al igual que en el caso anterior– frente a una función eminentemente instrumental, donde los municipios son meros ejecutores o aplicadores de normativas legales preestablecidas o de normas técnicas ministeriales.
- “El aseo y ornato de la comuna”. La segunda función respecto de la cual las municipalidades tienen una competencia indubitada y no tutelada, pero se trata de una competencia que además compromete grandes recursos municipales para su ejecución.

En este contexto, los municipios perciben entonces que, primero, las funciones “privativas” no son tales, y segundo, que su ejercicio se encuentra normalmente condicionado o supeditado a una tutela normativa o institucional. Siendo así, resulta entonces plenamente explicable que los municipios hayan volcado su atención hacia el amplio y más versátil menú que ofrecen las funciones compartidas o relacionadas

### ***Funciones relacionadas***

Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, una diversidad de funciones relacionadas con la *educación y la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente, la asistencia social y jurídica, la urbanización y la vialidad urbana y rural y otras ocho funciones adicionales*.<sup>10</sup>

Las llamadas funciones relacionadas o compartidas, son aquellas que le están reconocidas a las municipalidades no ya de manera privativa –con exclusión de cualquier otra entidad–, sino por el contrario, las “compartidas”, no solo pueden sino que de hecho le están también reconocidas a otras entidades públicas, y esto es así porque de acuerdo a su naturaleza tales funciones no denotan una esencia estricta o exclusivamente local.

Siendo así, el legislador ha establecido que estas funciones “compartidas”, en lo que toca a las municipalidades, las pueden ejercer, asumir o desarrollar de dos maneras: o directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

El desarrollo “directo” de estas funciones por parte de las municipalidades, va a estar siempre determinado por dos condicionantes concretas, una formal y otra material. La condicionante formal, atendido el carácter de órgano público de las

10. “...la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del art. 101 de la Constitución Política; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local”.

municipalidades, impone la necesidad de que ellas cuenten con la atribución correlativa para ejercer tal función. La función debe tener su correspondiente instrumento ejecutor, la atribución; si el municipio no estuviere dotado de la atribución pública pertinente el ejercicio de la función resultará meramente teórica. La condicionante material, por su parte, dice relación con la capacidad de medios necesarios para desarrollar la función, medios que se refieren indistintamente a la aptitud institucional para ejercerla (conocimiento), recursos profesionales y técnicos (equipo), y recursos económicos (financiamiento). Lo esperable es que los municipios asumirán por sí mismas, es decir de manera directa, estas funciones compartidas; por lo demás, el alcalde es una autoridad política, por tanto siempre preferirá tener un reconocimiento a su propia gestión, en lugar de compartirlo con otros.

La ejecución de estas funciones con otros órganos de la Administración del Estado –por tanto ya no de manera directa por parte de las municipalidades sino en la modalidad conjunta–, será seguramente la modalidad que necesariamente deberán adoptar los municipios cuando carezcan o no cumplan apropiadamente algunas de las condicionantes para un ejercicio directo de la función (formal y material). En cualquiera de estas situaciones las municipalidades deberán identificar y recurrir a aquellos órganos del Estado que llenen o complementen las carencias municipales en pos del ejercicio de tales funciones, proponiendo la celebración de convenios, asociación o acuerdos en los que se defina la función concreta a desarrollar de manera conjunta, los objetivos a alcanzar, la forma en que cada parte institucional concurrirá a realizar la función, las obligaciones formales que cada cual asumirá, las responsabilidades que conlleva tal ejercicio, entre otras tantas materias que naturalmente se derivan de un ejercicio competencial conjunto.

El ejercicio compartido de las funciones, no solo puede sino que de hecho se ha constituido en el escenario de mayor actividad municipal, incluso más fructífero que el propio escenario de las funciones privativas. Porque el menú de funciones compartidas es más rico y atractivo, porque es más expresivo de la realidad social, y en consecuencia más seductor para la autoridad municipal. El defecto es que el ejercicio compartido de estas funciones es y será siempre disímil atendida la diversidad municipal en los más variados aspectos, y por tanto, lejos de ser uniforme territorialmente. Dicho de otra forma, la capacidad económica del municipio, su competencia técnico-profesional y su prestancia institucional, marcarán mucho el ejercicio de una función compartida.

Asimismo, la asignación de funciones compartidas genera a su vez el fenómeno del traslape de funciones entre instancias nacionales y subnacionales en la asignación de competencias o su coordinación. Y también existe el fenómeno de la “asignación incompleta”, esto es, instancias subnacionales (municipalidades) a las cuales se les ha reconocido y establecido una función concreta, incluso propia y exclusiva, pero que se ha fallado en la asignación de la correspondiente atribución que permita ejercer tal función. La función sin la atribución pertinente hace inútil la propia asignación de la función, porque

no entrega la herramienta que hace posible su materialización. Lo anterior, únicamente genera expectativas insatisfechas.

En suma, de la descripción previa puede concluirse que con respecto a las funciones privativas, los municipios solo tienen dos que son genuinamente ejercidas por estos, mientras que hay otras cuatro que son tuteladas por órganos del gobierno central o sus representantes a nivel regional. Por su parte, las funciones relacionadas o compartidas definen un amplio marco de acción municipal, sin embargo esto está limitado por la capacidad del municipio, lo cual muchas veces los lleva a desarrollarlo con otros órganos del Estado, produciendo en definitiva un traslape de funciones.

### **El ámbito provincial**

El ámbito provincial, junto con el municipal, constituyen las dos jurisdicciones territoriales más tradicionales del país. Sin embargo, el tiempo y la experiencia han marcado un derrotero muy distinto para una y otra institucionalidad. Desde hace ya un buen tiempo, en nuestra realidad institucional el ámbito provincial se encuentra absolutamente desdibujado, con escaso impacto institucional y administrativo, impacto que se agota o circunscribe básicamente al momento en que se nombra a las nuevas autoridades provinciales, los gobernadores. Pero en régimen, la acción provincial, al menos en términos de gestión, carece de una significación mayor. Finalmente, y siendo lapidarios, el ámbito local no lo reconoce y el ámbito regional no lo sustenta.

De esta forma, las gobernaciones provinciales y por tanto los gobernadores, se encuentran atrapados entre dos entidades institucionales mucho más potentes: el municipio y los gobiernos regionales. Los municipios, en mérito de su extensa tradición institucional y por ser lo suyo un servicio público que se debe cotidianamente a la comunidad, y además ésta así lo reconoce. Los gobiernos regionales, si bien constituyen una realidad institucionalmente más reciente, igualmente se yerguen por sobre las gobernaciones, por el soporte que el Estado les brinda para su accionar.

Hace ya un buen tiempo que el escenario para las gobernaciones no se presenta auspicioso, al menos en el rango y rol que la actual institucionalidad le define. En cambio, el municipio cada día se consolida más como el servicio público por excelencia y en tal sentido es creciente también la presión que la comunidad ejerce sobre ellos, presión que a su vez los municipios redireccionan al gobierno central en demanda de mayores atribuciones y mayores recursos. Por otra parte, los gobiernos regionales intentan desenvolverse en los desafíos regionales, en los temas globales, pero al mismo tiempo atendiendo la coyuntura, asignando recursos a proyectos específicos, y para ello el apoyo central es invaluable.

Si se pudiera simplificar al extremo el panorama institucional, diríamos que el municipio se hace cargo casi de manera inmemorial del ámbito local. Por su parte,

los gobiernos regionales se hacen cargo del suyo, con un cable a tierra en lo local por la vía del financiamiento de proyectos. Está claro que lo municipal es la prestación de servicios y lo regional es el desarrollo, la creación de más región. Ambos esfuerzos son complementarios, ambas instituciones dialogan, ambas autoridades acuerdan y convienen, ambas realidades tienen su espacio y lo ocupan.

Siendo así, los espacios para atender las necesidades comunitarias y el desarrollo están copados por el municipio y el gobierno regional. ¿Qué ha quedado entonces para las gobernaciones? En los hechos, solo lo que un gobernador es capaz de conquistar por sí mismo, siempre frágilmente. O lo que un intendente decide encomendarle, siempre de manera acotada y a veces provisoria.

A pesar de lo expresado, existe otro espacio asignado institucionalmente pero no asumido en plenitud: el espacio de la seguridad y el orden público. Esta obligación gubernamental, propia del Ministerio del Interior, se expresa y desarrolla territorialmente en los intendentes regionales, pero ahora en tanto autoridades unipersonales, en su segundo rol institucional, paralelo a su integración en el gobierno regional y sus responsabilidades en relación con el desarrollo de la región. El consabido “segundo sombrero” del intendente.

Pero esta competencia, asignada por ley, los intendentes deben ejercerla simultáneamente con sus obligaciones relacionadas con el desarrollo regional, en cuanto integrante y ejecutivo del gobierno regional. Sin embargo la experiencia indica que la conjunción de este doble ejercicio competencial no ha sido feliz. Por de pronto, ambas competencias exigen aptitudes muy distintas, y en materia de nombramientos, la autoridad termina definiendo perfiles que sintonicen más bien con el desarrollo regional.

Los intendentes asumen desde un principio que lo suyo es ocuparse del desarrollo regional. Por su parte, la preocupación por la seguridad y el orden público constituye para ellos la mayoría de las veces una atención coyuntural. Salvo excepciones, en nuestro país son escasos los episodios que comprometen la seguridad o el orden público a nivel regional, mas, las políticas gubernamentales en esta materia tampoco tienen un diseño regional. Por lo tanto, resulta entonces que los intendentes con mayor razón perciben que esta competencia es simplemente una responsabilidad necesaria, pero para nada deseable.

## **El ámbito regional**

La institucionalidad regional es sin duda la instancia más nueva en el escenario subnacional, al menos en lo que dice relación con la orgánica vigente, expresada sustantivamente en los denominados Gobiernos Regionales.

Los gobiernos regionales llevan ya quince años de existencia, un período bastante breve desde el prisma de una institución, y a pesar de lo cual han concitado una permanente polémica desde su creación en el año 1993.

Las críticas y polémicas que los gobiernos regionales han generado y continúan generando dicen relación con el diseño institucional, pero también con el tipo de gestión desplegada; se cuestiona incluso la necesidad de su existencia, el rol de los órganos que lo componen, la naturaleza de las funciones que se le encomiendan, etc. Pudiera decirse que desde ciertas trincheras el cuestionamiento es global. Desde otras posiciones más constructivas las críticas apuntan a su perfeccionamiento. Pero incluso para las posiciones más amistosas, los gobiernos regionales constituyen una institución cuestionable.

En cuanto al diseño institucional. Este ha sido un ámbito permanentemente cuestionado, concentrándose las críticas en torno a tres ámbitos: i) la forma de elección de los consejeros regionales, por la vía del colegio electoral compuesto por los concejales; ii) el doble rol del intendente, y iii) la designación central del intendente.

La elección de los consejeros regionales por el cuerpo de concejales entraña perversiones intrínsecas: promueve el clientelismo electoral al interior de la región, los partidos políticos influyen de manera determinante en la generación de los consejeros regionales y se establecen relaciones no siempre sanas entre los consejeros y los concejales que los eligieron. Amén de lo anterior, el ciudadano se constituye en un mero espectador de este proceso; la ciudadanía regional no tiene representación formal en el cuerpo de consejeros regionales, en suma, no genera ni participa.

La designación del intendente regional por el gobierno central (Presidente de la República) se manifiesta como una expresión más de tutela centralista. La ciudadanía regional nuevamente es ignorada, pero también son ignorados los propios consejeros regionales, que tampoco tienen injerencia en esta designación. En suma, la máxima autoridad regional se constituye en una especie de “enviado”, una autoridad que se instala en la región por mandato y encargo del nivel central.

El doble rol del intendente termina de configurar el sistema de tutelaje. El intendente, al desempeñarse como máxima autoridad política de la región y a su vez como presidente del consejo regional, instala sin más a esta autoridad —y por tanto al nivel central— en el devenir político de la región y en el desarrollo regional.

En cuanto al ámbito competencial. Los gobiernos regionales cuentan con un nutrido y formal arsenal de funciones en los más diversos ámbitos: en materia de ordenamiento territorial, en fomento productivo, en materia social y cultural, además de funciones de carácter general. Pero a pesar de estarles asignadas tan numerosas y variadas funciones, es fácil constatar que las atribuciones necesarias para ejercerlas no son suficientes o no se corresponden con las funciones asignadas. Siendo así, los gobiernos regionales normalmente se encuentran frente a la disyuntiva de tener la función pero ser incapaces de ejercerla o en el mejor de los casos, de poder ejercerlas pero ser incapaces de financiarla. La disponibilidad de recursos se presenta siempre como la segunda gran condicionante para

un ejercicio competencial más pleno. Los presupuestos y recursos de inversión de los gobiernos regionales normalmente son apabullados por los presupuestos de los ministerios sectoriales. En este sentido la competencia por la decisión de inversión en la región es siempre desleal.

A lo anterior cabe agregar una determinante circunstancia institucional: los presupuestos de los gobiernos regionales se encuentran recogidos en la Ley de Presupuestos de la Nación, por tanto, dimensionados y definidos en el nivel central, y finalmente sancionados por el Congreso Nacional. Este presupuesto comprende un programa de gastos de funcionamiento y un programa de inversión en el que se incluye principalmente el componente o cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR. De esta forma, los gobiernos regionales deben negociar cada año con el nivel central el rango de recursos con que contará para el año siguiente, tanto de operación como de inversión. En realidad se trata más bien de una “comedida” participación meramente formal, porque finalmente es el Ministerio de Hacienda quien dirige la discusión de los presupuestos regionales y define la magnitud de los mismos. La propia Ley Regional, al efecto, establece que “El presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación”.

Siendo así, y a diferencia de los municipios, los gobiernos regionales no cuentan con fuentes de ingreso propias, permanentes y preestablecidas que permitan una planificación mínima. Los municipios, por el contrario, cuentan con los recursos provenientes de las recaudaciones del impuesto territorial, de los permisos de circulación, de las patentes comerciales, de la Ley de Alcoholes, de las transferencias de vehículos, de las multas cursadas por los juzgados de policía local y los provenientes del cobro de servicios, concesiones y otros derechos municipales. Por su parte, los gobiernos regionales no cuentan, ni con mucho, con tan variadas fuentes de ingresos propios. Dicho de otra forma, los gobiernos regionales carecen de una “Ley de Rentas Regionales”, similar de la que sí gozan los municipios.

Lo que se ha intentado, más que consagrar fuentes nuevas de ingresos permanentes para los gobiernos regionales, es establecer programas de inversión, como instrumentos con participación de los gobiernos regionales, como son los ISAR: “Inversión Sectorial de Asignación Regional”, que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella; correspondiéndole al gobierno regional resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo. Pero nuevamente nos encontramos con el sesgo de la tutela centralista. Y también están los denominados “convenios de programación” que son acuerdos formales

entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad.

No obstante, el caso de las patentes mineras, por su excepcionalidad, viene precisamente a demostrar que la regla general es que los gobiernos regionales no tienen ingresos dedicados en forma directa y de manera preestablecida.

En resumen, en esta sección no se ha hecho más que confirmar la necesidad de ordenar la estructura de funciones y atribuciones de los gobiernos subnacionales en Chile, la cual no se condice con los conceptos teóricos planteados al inicio de este trabajo. Obviamente, si existe una mezcla o superposición de responsabilidades no existirá un control verdadero y eficaz del ciudadano, por lo tanto el objetivo de mayor escrutinio o *accountability* que se pretende lograr en un modelo descentralizado no se estaría logrando. Del mismo modo, la falta de correspondencia entre las funciones que se les asignan a los gobiernos subnacionales y los recursos que estos administran también pueden impedir lograr el objetivo de eficiencia asignativa.<sup>11</sup>

## Propuestas

En lo que sigue se presentan diversas propuestas que tienen por objeto avanzar hacia un modelo de descentralización vertical y subsidiario. Se ha optado por delinear una serie de elementos que contribuirían a encaminarse al modelo sugerido, si bien la implementación cabal del mismo llevaría a una reforma comprensiva que podría demorar demasiado tiempo en implementarse. En este sentido, se estima conveniente posicionar una serie de ideas fuerza que contribuyen al objetivo anterior.

El modelo de descentralización vertical y subsidiario proviene del concepto de federalismo vertical acuñado en los Estados Unidos. En este caso cada nivel subnacional se visualiza como capas de una torta, en la cual para evitar los conflictos de política se establecen competencias exclusivas por nivel. En este modelo la cooperación se integra vía incentivos económicos, entre los que se incluyen transferencias intergubernamentales. La propuesta también considera mecanismos para abordar los problemas de coordinación que no siempre están bien resueltos en el caso estadounidense.

Las propuestas que se formulan a continuación tienen por objeto avanzar en la consolidación de un modelo de descentralización vertical y subsidiario, en el cual uno de los aspectos más relevantes es lograr una mayor responsabilización

11. El tema de las finanzas de los gobiernos subnacionales se discute en el trabajo de Bettina Horst.

de cada nivel de gobierno subnacional, respecto al desempeño de sus funciones ante la ciudadanía.

### **Crterios para la redefinición de las funciones y niveles de los gobiernos subnacionales**

*Nivel municipal.* Para ser coherente con la idea de un modelo de descentralización vertical y subsidiario, se requiere en primer lugar fortalecer al municipio por ser esta institución la más cercana a la gente y la llamada a dar respuesta a sus problemas a través de la provisión de bienes públicos locales. Estos bienes son aquellos cuyos beneficios se circunscriben a un territorio delimitado y de alcance parcial. Siguiendo los planteamientos de Oates, la entrega de estos bienes podrá responder a una demanda diferenciada en los territorios.

De acuerdo a lo anterior, convendría revisar las funciones privativas y relacionadas de los municipios consultando hasta qué punto ellas responden a la lógica de la provisión de bienes públicos locales en situaciones de demanda diferenciada. Es probable que algunas de las funciones no se adecuen a este criterio, o bien algunos aspectos de estas funciones relacionadas puedan recaer parcialmente en el municipio. Sin embargo, es posible que haya diversos ámbitos que actualmente sí tienen efectos claramente locales, en los cuales el municipio tiene pocas atribuciones decisorias, como es el caso de la regulación urbana.

*Nivel provincial.* En lo que dice relación con su conformación territorial, así como la fórmula de designación presidencial del gobernador, no se pretende innovar. En cambio, sí en la adscripción de una competencia concreta y exclusiva, al encomendársele competencia sobre la seguridad y el orden público en su territorio jurisdiccional.

*Nivel regional.* Existen competencias regionales que lleva a cabo el nivel central y que en muchos casos las realiza incluso utilizando a los propios gobiernos regionales. También existen competencias locales propias de los gobiernos regionales. Esto también impone el reordenamiento necesario. En suma, el gobierno central debe quedarse con aquello que es estrictamente de impacto nacional; el gobierno regional debe asumir todo aquello que tenga incidencia regional. La profundización del modelo de descentralización obliga a sincerar la naturaleza de las competencias, los territorios en que ellas están llamadas a desarrollarse y los órganos que han sido creados para ejercerlas.

Siguiendo la experiencia de los países europeos, es posible plantear que los gobiernos regionales deberían centrarse en proveer bienes y servicios públicos que den cuenta de esa escala de los territorios. De esta forma, en estos países las funciones de los niveles intermedios de gobierno son:

- Promoción del desarrollo económico a escala regional y fomento productivo.
- Promoción de la innovación.
- Planificación y desarrollo de infraestructura regional.

- Planificación y fiscalización en la protección del medio ambiente y preservación de los recursos naturales.

En forma complementaria a lo anterior, debe considerarse que la experiencia internacional también muestra que la escala de los bienes regionales requiere de un tamaño poblacional suficiente, una adecuada diversidad de la base económica y productiva, y un producto interno de la región que en forma agregada sea significativamente más relevante que el de una o dos de sus comunas. Lo anterior, nos lleva a sugerir la conveniencia de contar con regiones que sean territorios que cumplan con estos requisitos y no respondan a intereses electorales. En este sentido, se considera inconveniente la creación de micro regiones, en las cuales su potencial económico está centrado casi exclusivamente en una comuna.

### **Definición de funciones en bloque**

El punto anterior describió algunos criterios para la asignación de las funciones entre los gobiernos subnacionales. En el momento de pretender dirimir las funciones que recaerán conviene recordar la experiencia reciente de Francia, en donde para la reasignación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno se utilizó el criterio de definir funciones en bloque.

Lo óptimo sería que las normas pudiesen establecer en forma amplia y precisa el espacio competencial de cada uno de los niveles de gobierno. Por ejemplo; en el caso francés se definieron las funciones en bloque para evitar los traslapes de funciones; de este modo a las comunas se les asignó la planificación urbana y la regulación del uso del suelo; mientras que a los departamentos se les asignó los caminos, servicios sociales y la planificación rural; finalmente a las regiones se les asignó, entre otros roles, el desarrollo económico.

La norma debería ser capaz de precisar el alcance de las funciones en razón de la capacidad que debe imponerse para su cumplimiento.

### **Mecanismo para dirimir conflictos de competencia**

A pesar que la situación ideal y que lo que se pretende es minimizar las posibilidades de traslapes de funciones entre los gobiernos subnacionales, la literatura internacional es enfática en señalar que es muy difícil que la legislación pueda prever todas las situaciones y eliminar este tipo de conflictos. Por lo tanto, lo más sensato es definir mecanismos para arbitrar los posibles conflictos que se generen.

En un escenario de permanente acción e interacción entre autoridades nacionales y subnacionales, promovida por la superposición de sus ámbitos territoriales, con competencias diversas pero también complementarias, y por lo mismo no siempre claramente delimitadas –cuando además existen funciones de carácter compartido, es decir, que pueden ejercer indistintamente diversas instancias administrativas y de manera igualmente válida–, resulta imprescindible definir el tema de las cuestiones de competencia que pudieran suscitarse entre diversos

órganos públicos y sobre las discrepancias que surjan en el ejercicio de tales competencias.

Nuestra Carta Fundamental se ocupa de ello en el artículo 126, al establecer las siguientes disposiciones:

“La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

“Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el intendente y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo”.

Se plantea una cuestión de competencia cuando se cuestiona la jurisdicción o la competencia de cualquier tipo, puede ser territorial o funcional, de una autoridad nacional, regional, provincial o comunal, para conocer o abocarse a conocer determinada materia. La discrepancia, por su parte, dice relación con las divergencias o disensiones que pueden producirse entre dos instancias, órganos o autoridades que están llamadas a interactuar o complementar su accionar en pos de una decisión conjunta.

Resulta claro que el artículo 126 de la Constitución Política se ocupa del tema, estableciendo un marco general para resolver las cuestiones de competencia así como las discrepancias que se produzcan entre ciertas autoridades administrativas, pero cuya regulación pormenorizada, a partir del marco general, el constituyente se lo encomienda al legislador, esto es, que una ley se ocupe del tema.

A este respecto la Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 39, establece:

“Artículo 39.- Las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República”.

No obstante lo señalado, es necesario advertir que el artículo transcrito resuelve solo en parte el tema de las cuestiones de competencia y por cierto las discrepancias.

En efecto, y por de pronto, los gobiernos regionales constituyen organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y las municipalidades, por su parte, constituyen también organismos autónomos. Estas instancias además cuentan con organismos colegiados y unipersonales en su estructura interna. Los organismos colegiados son a su vez generados por votación, en un caso por la ciudadanía (concejo municipal) y en el otro por el cuerpo de concejales (consejo regional). Finalmente, la autoridad unipersonal regional es designada (intendente) y la máxima autoridad unipersonal a nivel local es elegida por los ciudadanos (alcalde).

En este sentido, las disposiciones del artículo 39 anteriormente transcrito no resuelven tan fácilmente las eventuales cuestiones de competencia ni menos las discrepancias que involucren a los gobiernos regionales con otros organismos públicos sea regionales o nacionales, y menos aún se resuelven cuando en las cuestiones de competencia o discrepancias están involucrados los municipios, porque en este caso —y como ya se dijo— se trata además de organismos autónomos que no reconocen un superior jerárquico.

Por tanto, las cuestiones de competencia y aun las discrepancias entre los niveles nacionales y subnacionales —al menos cuando involucran a gobiernos regionales y municipalidades— constituyen una materia todavía no resuelta totalmente a nivel normativo ni menos a nivel práctico.

Por el contrario, las disposiciones regulatorias del artículo 39 sí deben considerarse pertinentes y suficientes para resolver las cuestiones de competencia y/o discrepancias que pudieren producirse entre instancias de la línea jerárquica y regular de la Administración del Estado, como son los ministerios, las subsecretarías, las superintendencias y los servicios públicos en general, porque en estos casos siempre existirá un superior jerárquico del cual dependan o con el cual aquellos se relacionen, y por tanto llamados a intervenir frente a las cuestiones de competencia y discrepancias que pudieran surgir entre tales organismos.

Siendo los gobiernos regionales y las municipalidades organismos con personalidad jurídica de derecho público, con un menú propio de funciones y atribuciones, con patrimonio propio, y con altos grados de autonomía, al menos en el caso municipal, resulta lógico e imprescindible que el eventual surgimiento de cuestiones de competencia o discrepancias entre cualquiera de estas entidades con otros organismos propios de la administración central jerárquica (ministerios, subsecretarías, y servicios públicos en general), deban ser resueltas por instancias que estén fuera de la lógica de influencia o jerarquía de los entes involucrados, es decir, un tercero imparcial. Dicho de otra forma, eventuales cuestiones o discrepancias que pudieran surgir entre cualquier gobierno regional o entre cualquier municipalidad, con organismos públicos que forman parte de la administración central (desconcentrada o descentralizada), no pueden ser resueltas por una instancia que pertenezca a la misma administración central, porque de ser así al menos no resultaría ni objetivo ni transparente ni sano.

En este contexto, y atendida las últimas enmiendas introducidas a la Constitución Política, esa instancia imparcial y externa a los organismos involucrados en una cuestión de competencia o discrepancia, pareciera ser, atendida su naturaleza, el Tribunal Constitucional. Se trata de una organismo de rango constitucional, cuyos integrantes (10) son generados por los tres poderes del Estado, sus miembros son juristas de destacada trayectoria profesional y pública, y se trata de un Tribunal de la más alta investidura destinado a salvaguardar la supremacía de la norma constitucional. En suma, un ente plenamente idóneo para resolver las cuestiones de competencia y discrepancias

que se planteen entre organismos del Estado que no tienen o no reconocen un superior jerárquico.

El Tribunal Constitucional, además de tener competencias y atribuciones absolutamente relevantes de orden jurídico-constitucional, tiene también precisamente una atribución específica en materia de resolución de contiendas de competencia. En efecto, el artículo 93, número 12, establece:

“Resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado”.

En este contexto, bien pudiera ampliarse la competencia del Tribunal Constitucional, extendiéndola también a resolver las cuestiones de competencia y discrepancias que se susciten entre los gobiernos regionales y las municipalidades con otros organismos de la Administración del Estado.

A estas alturas, caben dos precisiones puntuales frente a la proposición planteada.

Primero, que la competencia del Tribunal Constitucional no se extendería únicamente a las cuestiones de competencia y discrepancias entre los gobiernos regionales y las municipalidades con otros organismos de la Administración del Estado, sino que también esta nueva atribución debiera abarcar las eventuales cuestiones de competencia y discrepancias que pudieren surgir entre los propios gobiernos regionales y entre las propias municipalidades, como también entre aquéllos y éstas. De esta manera quedarían cubiertas todas las hipótesis de conflictos y discrepancias.

La segunda precisión, es que debiera establecerse un mecanismo de primera instancia frente a las cuestiones de competencia o discrepancias que pudieren suscitarse, que bien puede ser una especie de arbitraje, al cual los organismos involucrados puedan recurrir de común acuerdo, incluso de manera preestablecida, y solo en el caso de no concordar en el mecanismo del arbitraje, las partes implicadas pudieran activar la competencia agregada del Tribunal Constitucional.

Mientras no exista un reordenamiento indubitado de las competencias a nivel central, regional y local –etapa pendiente del modelo descentralizador–, el surgimiento de eventuales cuestiones de competencia y discrepancia estará siempre latente, y ante ello debe considerarse al menos un mecanismo formal llamado a resolverlas.

### **Mecanismo de contrato entre gobiernos subnacionales y el gobierno central<sup>12</sup>**

Otra forma de prevenir conflictos o traslapes de funciones entre gobiernos subnacionales y/o entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central es simplemente administrar esos eventuales conflictos a través de procesos reconoci-

---

12. Esta sección se basa en Charbit, Cl. 2007.

dos de coordinación formalizados en un contrato. En los países de la OECD los contratos entre niveles de gobierno, considerando al gobierno nacional y los niveles subnacionales, es un mecanismo muy utilizado y se trata de herramientas realmente vinculantes entre las partes.

Lo anterior, no es el caso de los convenios de programación que comienzan a desarrollarse a partir del año 1996 en Chile. Si bien en la práctica estos convenios han crecido de manera significativa en los últimos años, han servido para anticipar las inversiones que tienen programadas los sectores en las regiones y en algunos casos han llegado a dejar comprometido casi totalmente el presupuesto de la región. En la mayoría de los casos, estos convenios no son contratos propiamente tales, y en ellos el gobierno regional juega un rol de agente del gobierno nacional o de los ministerios sectoriales.<sup>13</sup>

Los contratos son un conjunto de compromisos mutuos respecto de los cuales las partes se obligan a realizar ciertas acciones o seguir un procedimiento respecto a un criterio acordado de toma de decisiones. En el caso de los contratos entre niveles de gobierno, estos deben permitir la reorganización de deberes y derechos entre los gobiernos; el objetivo puede ser la transferencia de cierta función o el establecimiento de una función compartida respecto de un tema puntual; los contratos también pueden ser utilizados como un complemento para la delegación de una función.

La teoría sobre contratos distingue dos tipos de ellos, transaccionales y relacionales. Los primeros son contratos que corresponden a una lógica en que las responsabilidades de ambas partes pueden especificarse anticipadamente, los problemas de coordinación pueden definirse ex ante y los arreglos entre las partes establecen las responsabilidades entre ambos. Estos contratos son contingentes y completos ya que establecen las obligaciones de las partes en función de eventos externos y de las acciones de la otra parte. Por su parte, los contratos relacionales, son aquellos en los cuales las partes se comprometen a cooperar ex post, después de la firma del mismo, y definen un mecanismo de gobierno de estas relaciones. Los contratos relacionales permiten implementar mecanismos de incentivos y verificar el cumplimiento de los acuerdos., en los contratos relacionales, las partes implementan procesos de negociación bilateral y garantizan una cooperación dinámica entre las partes.

---

13. Una propuesta interesante en este ámbito está siendo desarrollada por SUBDERE en el sentido de transferir un cierto "poder de compra" o recursos presupuestarios sectoriales a las regiones para que estas puedan efectivamente decidir el destino de los recursos vinculados a programas de fomento de la actividad productiva regional.

Hay cuatro elementos que son importantes a la hora de establecer contratos entre gobiernos subnacionales:

- La experticia de las partes en la política y su implementación.
  - La delegación de autoridad puede estar motivada por la intención de beneficiar o transferir competencias o información entre los niveles de gobierno.
  - Cuando el nivel subnacional no tiene mayores capacidades en un tema puntual, el gobierno central puede empoderarlo para promover la obtención de conocimiento. En este caso, se podrá implementar un contrato para monitorear a la contraparte o para permitirle experimentar antes de alcanzar la lógica contractual óptima.
  - Cuando el nivel central es el que no tiene la experiencia, el contrato puede ser utilizado como un mecanismo para experimentar y aprender. En estos casos, los contratos son utilizados como mecanismos de revelación, que motive a las dos partes a aprender.
  - Cuando los dos niveles de gobierno están en iguales condiciones de conocimiento respecto de un tema puntual, ellos están en una situación de aprendizaje e innovación. En este caso ellos deberían implementar un contrato incompleto que permita establecer una relación cooperativa.
- La complejidad del tema en cuestión, redundará en la factibilidad de establecer un contrato completo.
  - Cuando la coordinación es respecto a temas complejos es difícil definir un contrato completo.
- El nivel de interdependencia entre las políticas nacionales y locales en el ámbito en cuestión.
  - Es esencial el establecer el compromiso bilateral lo más verificable posible, otorgándole poderes suficientes al Poder Judicial o construyendo mecanismos que informen a los ciudadanos.
- La existencia de un ente externo o mecanismos externos que permitan dirimir dificultades y que exista una clara delimitación de responsabilidades.

Los contratos entre los distintos niveles de gobierno son mecanismos inevitables de gobernabilidad más que herramientas óptimas de coordinación. Los contratos entre niveles de gobierno son útiles ya que existen inevitablemente interdependencias entre los niveles de gobierno y en muchas políticas públicas se requiere precisamente de la intervención de varios niveles de gobierno. Adicionalmente, los contratos también son útiles ya que la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno son usualmente “imperfectas”; esto ocurre cuando hay traslapes que conllevan a responsabilidades compartidas. Sin embargo, los contratos son en general más fáciles de abordar que proponer reformas institucionales o legislativas de larga envergadura.

Los contratos permiten un manejo personalizado de las interdependencias, son mecanismos de diálogo que pueden ser utilizados como herramientas de aprendizaje. Los contratos son útiles para clarificar responsabilidades, y por lo tanto crear mayor *accountability*, y hacer explícitos los compromisos mutuos.

El uso de contratos es una aproximación factible si ambas partes tienen autonomía suficiente y son socios creíbles en la negociación. Un contrato entre niveles de gobierno se refiere a un acuerdo bilateral entre el gobierno nacional y el subnacional respecto a obligaciones mutuas, es una definición de derechos respecto a la toma de decisiones (autoridad), distribución de aportes y mecanismos para garantizar el cumplimiento del mismo. Los contratos no son el único mecanismo para abordar las relaciones entre los niveles de gobierno subnacionales, pero son un mecanismo para hacerlo sin modificar la constitución. Ayudan a implementar la descentralización en la práctica en un proceso progresivo y de comprensión mutua.

### Asociacionismo abierto y flexible

La reciente aprobación de la reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal,<sup>14</sup> permitirá la libre asociación entre municipios, pudiendo estas asociaciones gozar de su propia personalidad jurídica.

Tal como se planteó en la primera sección de este documento, los gobiernos subnacionales deben ser capaces de proveer bienes y servicios en un alcance limitado cuando existe una demanda diferenciada en los territorios. En este sentido, el alcance de los bienes públicos que se desean proveer no depende de la división político-administrativa sino de la naturaleza de los mismos, la que puede estar determinada por fenómenos naturales, u otros aspectos del territorio.

De esta forma, es bastante obvia la pertinencia de adecuar el alcance de la entrega de bienes y servicios locales de acuerdo a la realidad de los territorios y no en un esquema rígido como sucede en la actual división política administrativa de los niveles intermedios. A modo de ejemplo: un grupo de municipios de una cuenca geográfica determinada podrá asociarse para un trabajo conjunto para el desarrollo de las actividades económicas más relevantes que se lleven a cabo; otro grupo de municipios litorales podrá asociarse para definir y realizar un plan de desarrollo pesquero o similar. Estas asociaciones tienen como base una afinidad real basada en aspectos comunes de esos territorios y no en el trazado oficial de límites de la división político administrativa.

Por lo tanto, este mecanismo permitirá la libre asociación de los territorios, en una modalidad formal, en función de fines e intereses comunes. Este esquema supera la constante necesidad de readecuación de la división político administrativa y la creación de cargos públicos permanentes en esas instancias; se trata más bien de asociaciones con objetivos precisos que se adecuen a las necesidades de los territorios.

---

14. Ley 20.346.

## Modificaciones Institucionales en el nivel regional

Las modificaciones de carácter institucional en el nivel regional dicen relación con dos órdenes de materias. Uno, las funciones y competencias de los gobiernos regionales. Dos, el diseño político de los órganos del gobierno regional y su mecanismo de generación. En suma, ambos esfuerzos se orientan a profundizar el proceso de descentralización.

Hoy tenemos un gobierno regional, conformado por el consejo regional, integrado por consejeros que son elegidos por el cuerpo de concejales constituidos al efecto en colegios electorales a nivel provincial. También tenemos al intendente regional en una doble dimensión, como representante del Presidente de la República en la región y por tanto máxima autoridad regional; y en su calidad de presidente del consejo regional.

Por otra parte, en la región también tenemos la administración desconcentrada territorialmente: las secretarías regionales ministeriales y las reparticiones regionales de los servicios públicos.

En este contexto, y como se ha señalado precedentemente, los gobiernos regionales constituyen una realidad más bien tutelada por el nivel central, tutela que se expresa desde diversos aspectos; por de pronto, el presupuestario, el funcional y el político.

Asumiendo el impacto de este tutelaje, resulta inevitable pensar de inmediato en mecanismos de mayor autonomía y democratización; por de pronto, en la forma de elegir a los consejeros regionales, involucrando a la ciudadanía regional en la generación de estos representantes mediante votación popular.

En lo que toca a la generación de la máxima autoridad unipersonal en el nivel regional, el intendente, tal vez se trate del componente políticamente más delicado al momento de asumir una mayor democratización en el engranaje del gobierno regional. Porque en esta autoridad se expresa el hilo conductor directo con el gobierno central, y en particular con el Presidente de la República. Resulta difícil imaginar, sobre todo desde el prisma de una tradición de Estado unitario fuertemente arraigada en nuestro país, que la autoridad del intendente —en un horizonte cercano— pueda ser elegido directamente por la ciudadanía, al menos en su rol de máximo representante del Presidente de la República en la región. Debido a lo anterior, seguramente lo razonable y prudente es que se llegue a fórmulas o mecanismos intermedios, que pudieran perfectamente ser presentados como opciones de transición y aprendizaje en pos de mayores y futuras profundizaciones del modelo.

En este contexto, y a pesar de lo expuesto, pareciera que el actual estado de cosas en materia de competencias y atribuciones de los gobiernos regionales, no recomienda una modificación del esquema de generación de las autoridades del gobierno regional, particularmente mediante una votación popular y directa de la ciudadanía para generar tanto a los consejeros regionales como al intendente. En efecto, mientras no exista un avance significativo en las materias sustantivas de la

descentralización, léase competencias, atribuciones y recursos; o dicho a la inversa, mientras se mantenga el estado actual en materia de competencias, atribuciones y recursos, resulta inoficioso y hasta temerario incorporarle al sistema mecanismos de generación democrática de las autoridades regionales. Lo anterior, lejos de solucionar los actuales cuestionamientos solo agregaría más ruido al modelo regional.

En este sentido, el orden lógico aconseja enfrentar primero la profundización del modelo desde el ámbito de las competencias y los recursos, y con tal propósito, lo prioritario es —aunque parezca evidente— asignar de una vez y de manera permanente todo lo regional a los gobiernos regionales. Efectuar un reordenamiento de las competencias que se desarrollan en el escenario regional, tal como se sugiere en la primera de las propuestas enunciadas en esta sección.

## Referencias bibliográficas

- Aghon, G; H. Edling** (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: algunas lecciones y nuevos desafíos*. CEPAL/GTZ.
- Bird, R.** (2000). *Intergovernmental fiscal relations in Latin America*. Development Department, Technical paper series. Interamerican Development Bank. Washington DC.
- Interamerican Development Bank IADB** (2002). *Making decentralization work in Latin America and the Caribbean*. Development Department, Technical paper series. Interamerican Development Bank. Washington DC.
- Charbit, C.** (2007). *Linking regions and central governments: Contracts for regional development*. OECD, OECD publishing.
- Finot, I.** (2002). “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”. *Revista de la CEPAL*, 78: 139-149.
- Mardones, R.** (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *Revista EURE*, vol. XXXIV, núm. 102.
- Oates, W.** (1972). *Fiscal federalism*. Neva Cork, Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD** (2008). *OECD Territorial Reviews: PORTUGAL*. OECD publishing.
- Raczynski, D.; C. Serrano** (2001). *Descentralización: Nudos Críticos*. CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo.
- Schneider, A.** (2003). *Decentralization: Conceptualization and measurement*. *Studies in comparative international development*, Fall 2003, vol. 38, núm. 3.
- Shah, A.** (2008). *Macro federalism and local finance*. *Public sector governance and accountability series*. The World Bank.
- Spanh, P.B.** (1998). *Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems*. Serie Política Fiscal 103. ECLAC/GTZ.
- Tiebout, C.** (1956). *A pure theory of local expenditures*. *Journal of political economy*. N°64.
- Weisner, E.** (2003). *Fiscal Federalism in Latin America*. Interamerican Development Bank. Washington DC.



# Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal

**BETTINA HORST**

*Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad Gabriela Mistral y Master en Economía con mención en Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha tenido una destacada participación en el estudio de propuestas para los proyectos relativos a las rentas municipales. Actualmente es investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo.*

## Introducción

Las ventajas de la descentralización del Estado se pueden resumir en que éste alcanza un mayor grado de eficiencia al delegar determinadas funciones en gobiernos subnacionales. Pero las ventajas que finalmente se tienen a partir de la descentralización dependerán de cómo ésta se haga y de la institucionalidad que se adopte. Si no es la adecuada se puede terminar con un Estado aunque descentralizado, menos eficiente.

La descentralización puede abarcar distintas dimensiones: fiscal, administrativa y política. La fiscal aborda los temas relativos a la participación que tienen los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del sector público. La administrativa abarca los temas relativos a la autonomía con que cuentan los gobiernos subnacionales para tomar decisiones respecto del nivel de gobierno central. Por último, la descentralización política tiene relación con los mecanismos de generación de las autoridades de los gobiernos subnacionales.

Este trabajo aborda los aspectos relativos a la descentralización fiscal en nuestro país, considerando para ello tanto a los municipios como a los gobiernos regionales. El capítulo se estructura en cinco partes. La primera expone un marco teórico; luego se realiza un breve resumen de la situación en otros países. En la tercera parte se analiza el estado actual de la descentralización fiscal en Chile, para luego entregar una serie de propuestas en la materia. Finalmente se hace un breve análisis de las restricciones de economía política que eventualmente pudieran generar las propuestas planteadas.

## Marco teórico

### Funciones a descentralizar

La descentralización fiscal se refiere a la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del gobierno general. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben guardar relación con las atribuciones, funcio-

nes y responsabilidades con las que cuentan. Por ello, previo a definir un marco teórico para las fuentes de financiamiento, se presenta un marco teórico respecto de las funciones que deben ejercer los gobiernos subnacionales en un contexto general de las funciones del Estado.<sup>1</sup>

Tradicionalmente al Estado se le han asignado las siguientes tres funciones: función de redistribución, función de estabilización y función de asignación.

La función de redistribución implica entregar mayores recursos a aquellas personas de la sociedad con menor capacidad de generarlos. Los recursos a redistribuir provienen de las personas que poseen un mayor nivel de ingresos.

Si la redistribución se lleva a cabo a nivel de los gobiernos subnacionales, se tendría como beneficio directo su determinación de acuerdo a los propios deseos de los miembros de ese territorio. Esto tiene la ventaja de que los beneficiados por los programas redistributivos sean más cercanos a los que financia el programa, lo que eventualmente pudiera generar un mayor apoyo a las medidas redistributivas. Pero de ser así, habrían distintos planes redistributivos en los diversos territorios al interior de un país. Estas diferencias generarían una migración de personas pobres hacia localidades con mejores planes redistributivos, lo que llevaría a que los gobiernos subnacionales con programas redistributivos más generosos terminen importando un mayor número de pobres, lo que generaría dificultades financieras para ese gobierno. Debido a estos mayores costos, el respectivo gobierno subnacional tendría que aumentar los impuestos que cobra en su territorio para hacer frente a esta mayor carga social, motivo por el cual pudieran terminar por irse a otros territorios las bases impositivas en busca de menores tributos. Esto llevaría a que la localidad que decidió ser más generosa con sus programas redistributivos multiplicó sus problemas, ya que terminó importando un mayor número de pobres y exportando su base tributaria. Por otra parte, las localidades que ofrecen menores programas redistributivos alcanzarían una mejor posición financiera.

Lo anterior ha llevado a que la función de redistribución se realice desde el gobierno central, lo que implica que los programas redistributivos sean financiados por el gobierno central, pero en muchos casos canalizados a través de los gobiernos locales, ya que así se busca lograr una mejor focalización en la población más necesitada.

La función de estabilización comprende todas aquellas acciones que buscan mantener los equilibrios macroeconómicos del país, es decir, velar por el crecimiento del producto del país, por la estabilidad de precios, etc. Para mantener estos equilibrios es de vital importancia tener las cuentas fiscales en equilibrio.

---

1. Solo se presenta en forma muy resumida ya que el capítulo "Institucionalidad: División y Coordinación respecto de las Competencias entre los niveles del Estado" aborda estos conceptos en mayor profundidad.

En este aspecto se debe ser cauteloso en cuanto al sistema de financiamiento y endeudamiento de los gobiernos subnacionales, ya que si bien es deseable que los gobiernos subnacionales sean autónomos en materia de financiamiento, esta autonomía no debe atentar contra el manejo de la política fiscal.

La función de asignación en una economía de mercado solo debe ser ejercida por parte del Estado cuando el mercado falla para alcanzar una asignación de recursos socialmente óptima. Es lo que ocurre cuando el sistema de precios no refleja las verdaderas preferencias de los consumidores y/o los verdaderos costos de producción en los que incurre la sociedad en su conjunto. En este caso, el Estado debe corregir estas distorsiones para lograr un nivel de producción y de consumo acorde a los costos y beneficios de toda la sociedad.

Tradicionalmente, en el caso de los bienes públicos, el mercado ha fallado en lograr una eficiente asignación de recursos. Los bienes públicos son todos aquellos bienes y servicios que dos o más personas pueden consumir al mismo tiempo y de los cuales no se puede impedir que terceros se beneficien de su consumo sin su consentimiento. Un clásico ejemplo de bienes públicos son los faros de navegación en las costas: dos o más barcos se pueden beneficiar al mismo tiempo de la luz del faro y a su vez no se puede impedir que lo hagan.

El mercado por sí solo no provee estos bienes públicos ya que nadie está dispuesto a financiarlos. Los agentes privados esperarán a que otro lo haga y así beneficiarse gratuitamente. En consecuencia se sub-invierte en este tipo de bienes, lo que obliga al Estado a velar por su provisión.

Los bienes públicos se pueden dividir en dos grandes grupos de acuerdo a su región de beneficio. Serán bienes públicos locales aquellos cuya región de beneficio se puede acotar a una localidad o bien a un territorio determinado; serán en tanto bienes públicos nacionales aquellos cuyos beneficios tienen un ámbito nacional, es decir, benefician al país en su conjunto. Un ejemplo típico de este caso es la defensa nacional. La cantidad total de defensa es consumida por todos los habitantes en igual magnitud sin importar en qué parte del país vivan. En el caso de los bienes públicos cuya región de beneficio es la totalidad del país, debe ser el gobierno central el que lo financie.

Los bienes públicos locales solo generan beneficios a los habitantes de una determinada localidad o territorio. Un ejemplo típico de ello es el alumbrado público y las plazas. Si en las diversas comunidades los gustos o preferencias respecto de bienes públicos son distintas, debe ser el gobierno local el que entregue estos servicios, ya que solo él conoce las preferencias de los miembros de su localidad. En el caso de ser el gobierno central quien entrega en todo el país y en forma uniforme estos bienes y servicios locales sin considerar las diferencias entre las comunidades, no se logrará una eficiente asignación de recursos ya que no se ajustará a las necesidades y demandas de los distintos territorios. En consecuencia, y tal como lo plantea Oates (1972) en su teorema de la descentralización,

la provisión de bienes públicos será más eficiente cuanto más se adecue a la demanda territorialmente diferenciada de dichos bienes. Es decir, por medio de la descentralización es posible alcanzar una mayor eficiencia asignativa.

Así, las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben tener como objetivo el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos locales, dado que ése es el rol que les cabe.

### **Principios a aplicar en la determinación del financiamiento de bienes públicos locales**

El principal problema que surge en torno a los bienes y servicios públicos es la discusión respecto de quién debe financiar su provisión. Al definir las fuentes de financiamiento se pueden aplicar dos principios: el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago.

El principio del beneficio establece que se debe cobrar a aquellas personas que se benefician del uso de un bien público. Esto conduce a una eficiente asignación de recursos pero ignora completamente aspectos redistributivos del pago, ya que aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos necesarios para pagar por ese bien simplemente no pueden acceder a él.

El principio de la capacidad de pago implica dos conceptos distintos. Por un lado, que pague más el que puede pagar más (equidad vertical), y por otro, que paguen igual los que tienen igual capacidad de pago (equidad horizontal). Si se cobra de acuerdo a la capacidad de pago se tiene en mente la idea de redistribuir ingresos, y por lo tanto esta forma de financiamiento se asocia al rol de redistribución.

Los gobiernos locales tienen como finalidad la provisión de bienes públicos locales y por tanto debieran financiarse a través de mecanismos basados en el principio de beneficio. En consecuencia, los gobiernos subnacionales debieran financiarse mediante el cobro de derechos y/o tarifas por servicios y bienes provistos a la comunidad, es decir, que sean los propios beneficiados por los bienes públicos locales quienes concurren a su financiamiento.

Pero ello no debe llevarnos a que aquellas localidades de menores ingresos no reciban bienes públicos locales por no poder pagar por ellos. En este caso debe ser el gobierno central el que allegue recursos a los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes públicos locales que no puedan ser financiados por los contribuyentes de esa localidad, en el marco del rol que le compete en la redistribución de ingresos.

Para ello el gobierno central puede realizar dos tipos de transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales, a saber: condicionadas y no condicionadas. Las transferencias no condicionadas corresponden al traspaso de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales sin que se especifique en qué se deben gastar esos recursos. Estas transferencias se utilizan por razones de

equidad cuando los gobiernos subnacionales de territorios donde se ubica población con menor capacidad de pago no logra financiar la provisión de un nivel mínimo de bienes y servicios locales.

Las transferencias condicionadas corresponden a la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales, pero fijando en qué deben ser gastados. Este tipo de transferencias generalmente se entregan con la finalidad de ser empleadas en actividades que no solo generan un beneficio a los miembros de una comunidad específica, sino también a los que viven en otras localidades vecinas; es decir, cuando existen externalidades positivas más allá de los límites del territorio administrado por un determinado gobierno subnacional. Las transferencias condicionadas también se utilizan cuando el gobierno central focaliza programas de redistribución de ingreso a través de los gobiernos subnacionales, en otras palabras, cuando ejecuta programas sociales a través de los gobiernos subnacionales.

## Experiencia internacional

Si bien son interesantes de tener presentes, no se puede olvidar que los distintos grados de descentralización fiscal y mecanismos de financiamiento de los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de la institucionalidad que ha adoptado cada país para efectos de su administración interna. También dependen del tamaño total que tiene el Estado y las funciones que éste ejerce, ya sea en forma directa o indirecta. Por ejemplo, países con un número importante de servicios básicos provistos por el sector público a través de empresas dependientes de gobiernos subnacionales, presentan indicadores de mayor descentralización fiscal que países en los cuales los mismos servicios son provistos por el sector privado.

En el cuadro 1 se observa que, en promedio, en los países federales los gobiernos subnacionales gastan casi el 40 por ciento del total gastado por el gobierno general, mientras que sus ingresos son de 31,1 por ciento. La diferencia entre ingresos y gastos corresponde a transferencias entre niveles de gobierno, algo más del 4 por ciento del PIB. En los países unitarios, los gobiernos subnacionales gastan casi el 30 por ciento del total del gasto del gobierno general, mientras que sus ingresos representan el 16,2 por ciento. En este caso se observan importantes diferencias entre países. Dinamarca aparece como el país más descentralizado desde el punto de vista fiscal –los gobiernos subnacionales son responsables de casi el 60 por ciento del gasto– y Grecia como el país más centralizado. Las importantes diferencias entre países reflejan que la historia constitucional de los países –ya sean federales o unitarios– no son determinantes en materia de descentralización fiscal. Los gobiernos locales en algunos países unitarios gastan un mayor porcentaje del gasto total del sector público que la suma de lo que gasta el nivel local y regional en países federales.

CUADRO 1  
**Ingresos y gastos gobiernos subnacionales**  
 (porcentaje de los ingresos y gastos del gobierno general y PIB)

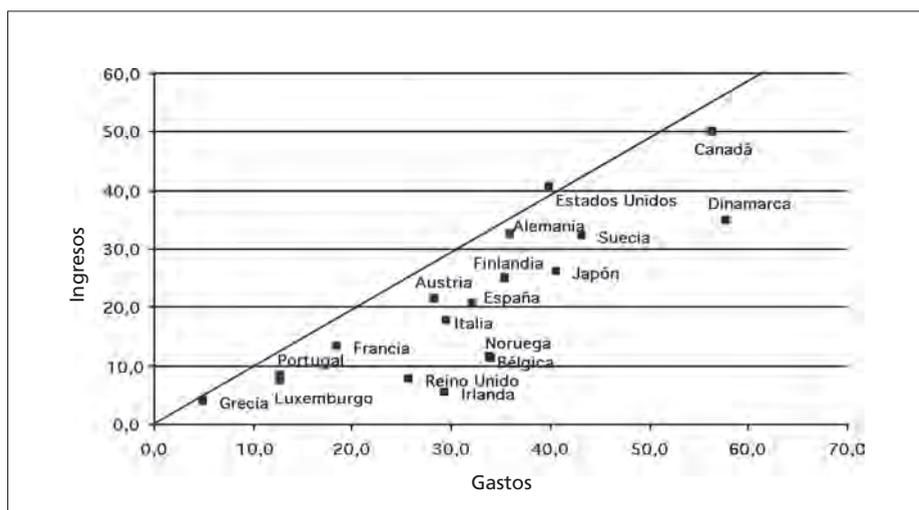
	Gasto		Ingreso		diferencia como % del PIB
	% Gobierno general	% PIB	% Gobierno general	% PIB	
<b>Países Federales (1)</b>	<b>39,0</b>	<b>17,1</b>	<b>31,1</b>	<b>12,9</b>	<b>-4,2</b>
Austria	28,5	14,5	21,4	10,8	-3,7
Bélgica	34,0	16,6	11,3	5,6	-11,0
Canadá	56,5	23,3	49,9	21,0	-2,3
Alemania	36,1	17,0	32,4	14,3	-2,7
Estados Unidos	40,0	14,2	40,4	13,0	-1,2
<b>Países Regionales (1)</b>	<b>31,0</b>	<b>13,6</b>	<b>19,0</b>	<b>8,1</b>	<b>-5,5</b>
Italia	29,7	14,2	17,6	8,0	-6,2
España	32,2	13,0	20,3	8,2	-4,8
<b>Países Unitarios (1)</b>	<b>29,6</b>	<b>14,1</b>	<b>16,2</b>	<b>8,3</b>	<b>-5,8</b>
Dinamarca	57,8	31,8	34,6	20,0	-11,8
Finlandia	35,5	17,0	24,7	13,2	-3,8
Francia	18,6	9,9	13,1	6,8	-3,1
Grecia	5,0	2,4	3,7	1,8	-0,6
Irlanda	29,5	8,2	5,3	1,5	-6,7
Japón	40,7	15,2	26,0	7,8	-7,4
Luxemburgo	12,8	4,9	7,4	3,2	-1,7
Holanda	34,2	15,9	11,1	5,2	-10,7
Noruega	38,8	22,7	20,3	13,5	-9,2
Portugal	12,8	5,7	8,3	3,5	-2,2
Suecia	43,4	24,8	32,0	19,7	-5,1
Reino Unido	25,9	10,9	7,6	3,6	-7,3

(1) Corresponden a promedios simples.

Fuente: OECD; OECD, Taxing Powers of State and Local government, 1999; OECD National accounts database; Statistics Norway

En cuanto a las transferencias entre niveles de gobierno, cabe destacar que en países como Irlanda, Reino Unido y Holanda los gobiernos subnacionales gastan varias veces más de los recursos que generan. En el caso de Irlanda, los gobiernos subnacionales de cada cinco pesos que gastan solo uno es generado por ellos mismos. En el caso de Reino Unido y Holanda esta relación baja a uno de cada tres. En general se observa que en países más descentralizados la brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales es mayor, lo que significa que los gobiernos subnacionales dependen en mayor magnitud de transferencias intergubernamentales. En consecuencia, que un país presente una mayor descentralización fiscal se debe en gran medida a mayores transferencias de recursos desde el gobierno central, y por tanto cobra especial importancia la institucionalidad que rige las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno.

GRÁFICO 1  
**Ingresos y gastos gobiernos subnacionales**  
 (como porcentaje del total de ingresos y gastos del gobierno)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la OECD

Pero la descentralización fiscal no solo se refiere al porcentaje de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales en el gasto total, sino que también a la autonomía con la que cuentan los gobiernos subnacionales en la determinación de sus mecanismos de financiamiento. Por el lado de los ingresos, limitaciones a la determinación de las bases de los impuestos locales, sus tasas y exenciones a su pago, inciden en forma directa en la autonomía financiera con la que cuentan los gobiernos subnacionales. Por el lado de los gastos, transferencias condicionadas de recursos desde otros niveles de gobierno también son determinantes en el grado de autonomía con el que cuentan. Durante la última década, en países que han avanzado hacia una mayor descentralización fiscal a partir de la transferencia de recursos en los ámbitos de educación y salud, ello únicamente implicó, en la práctica, un cambio en los procedimientos contables, pues las responsabilidades regulatorias aún se mantienen en el gobierno central.

CUADRO 2  
**Fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales, países de la OECD**  
 (como porcentaje del total de ingresos de los gobiernos subnacionales)

	Ingresos autógenos			Ingresos compartidos				Otros Inp.	Transferencias	
	Atribuciones para tarifa y exenciones	Atribuciones para Fijar Tasa	Atribuciones para Fijar Exenciones	Part. fijada por nivel subnacional	Part. fijada con consentimiento del nivel subnacional	Part. fijada por el gobierno central en forma multi-anual <sup>1</sup>	Part. fijada por el gobierno central en forma anual		No Condicionadas	Condicionadas
<b>Austria</b>										
Estados	41,1				34,4				27	21,9
Local	80,6								162	3,1
<b>Austria</b>										
Estados	3,7				43,5		5,5		10	37,4
Local	2,3	4,8			55,4		21,2		23	14,3
<b>Bélgica</b>										
Estados	57,1				32,4				0,6	0,7
Local	7,5	95						2,7	0,6	20,9
<b>Canadá</b>										
Provincias	76				5,5				15,5	3
Local <sup>2</sup>	0,9	47,7						1,3	2,2	4,8
<b>Alemania</b>										
Landers		1,8			88,2			8,8	21	
Local	8,7	107			23,7			0,8	50,3	
<b>México</b>										
Estados	8								40,6	54,4
Local										
<b>Suecia</b>										
Estados	57,4				8,1				8,5	28
Local	2	88,6							5,8	25,2
<b>Países</b>										
Regiones		29,4			11,4		8,5		36,9	116,8
Local	12,1	22,6						4,2	13,5	41,7
<b>España</b>										
Regiones	32,9	0,1			23,3				37,1	7
Local	36,1	30,4			12,7				27,8	13,1
<b>República Checa</b>										
Estados	3,3	2,8				51,8		0,9		41,7
Local		67,9				2,1		4,6	12,6	12,5
<b>Finlandia</b>										
Estados		60,4						8,7	0,1	20,4
Local										3,4
<b>Francia</b>										
Estados	30,3	4,6	5					5,6	38,8	5,7
Local		11,6		8,3						82,1
<b>Grecia</b>										
Estados		34,9						12,8	44,3	18
Local		11,8						0,1	26,5	61,7
<b>Holanda</b>										
Estados	1,6		45,3						29	34,2
Local		11,7						0,2	31,6	17,9
<b>Portugal</b>										
Estados			21,2						46	5,7
Local		7,4							18,5	7,5
<b>Promedio Simple</b>										
Estados	30,2	3,4			25,0		9,9		7,2	16,9
Local	9,2	28,6	2,8	0,3	4,8		5,9	0,4	5,8	16,2

1. Incluye autonomía local de Quebec.
2. Incluye transferencias a los gobiernos locales.
3. Datos de 2004.

Fuente: National Sources and OECD Revenue Statistics 1965-2004, edición 2005

En el cuadro 2 se presentan las fuentes de financiamiento clasificadas en impuestos autónomos, impuestos compartidos, otros y transferencias.<sup>2</sup> Los impuestos autónomos, a su vez, se califican en aquellos respecto de los cuales los gobiernos subnacionales pueden fijar la tasa y/o exenciones a su pago. Los impuestos compartidos se califican dependiendo de quién determina —el gobierno central o el subnacional— la tasa de coparticipación. Las transferencias, en tanto, se califican en condicionadas y no condicionadas.

En general, se observa que los ingresos provenientes de impuestos corresponden al 60 por ciento del total de ingresos y las transferencias representan el porcentaje restante. Los impuestos autónomos corresponden a la principal fuente de ingresos, mientras que las transferencias condicionadas, la segunda. Se observa también que países con menor importancia de los impuestos compartidos presentan mayores transferencias, lo que pudiera indicar que ambas formas de financiamiento se utilizan como sustitutos. Con todo, se observa que existe una importante gama de mecanismos de financiamiento entre los distintos países.

## Radiografía a la descentralización en Chile

Chile cuenta con dos niveles de gobierno: gobierno central y municipalidades. El nivel regional forma parte del gobierno central y los recursos que administran se enmarcan en el financiamiento de proyectos de inversión.<sup>3</sup> Las estadísticas de descentralización fiscal en Chile presentan solo a los municipios como unidades distintas al gobierno central, mientras que los gobiernos regionales se han medido en relación a su importancia en el gasto total de la inversión pública efectiva.

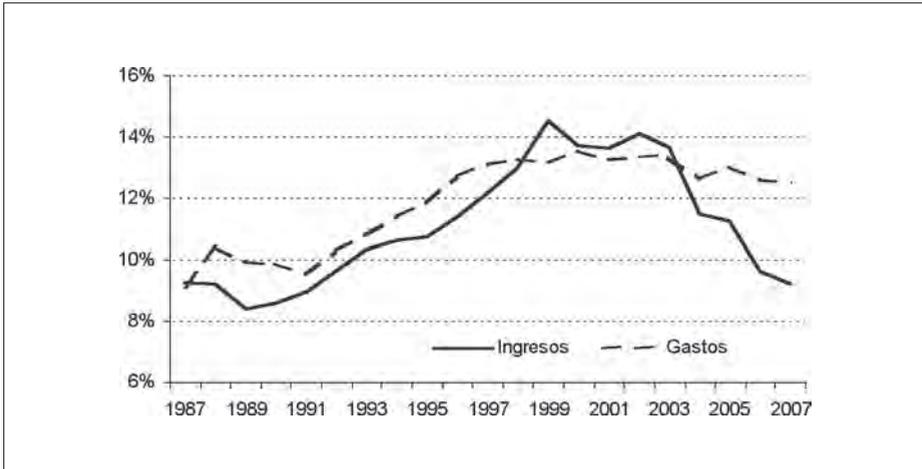
### Financiamiento municipal

Los municipios en nuestro país representan aproximadamente el 12,5 por ciento del gasto del gobierno general (ver gráfico 2). Si se comparan estas cifras con las presentadas en el cuadro 1 respecto de la participación de los gobiernos subnacionales en los países de la OECD, se observa que Chile es un país altamente centralizado. La mayor diferencia entre Chile y los países de la OECD viene dada por el lado de la descentralización de los gastos del sector público. En promedio, los gobiernos subnacionales en los países unitarios registran tasas del orden del 30 por ciento del gasto del gobierno.

2. No considera endeudamiento ni cobro de derechos.

3. De acuerdo a la Ley de Presupuestos para el año 2008, el presupuesto de los gobiernos regionales fue del orden del 3 por ciento el total del presupuesto del gobierno central.

GRÁFICO 2  
Ingresos y gastos municipales como porcentaje del gobierno general



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

La principal fuente de financiamiento corresponde a los ingresos tributarios, contribuciones y derechos, representando en conjunto el 72,1 por ciento de los ingresos del sector. Los más importantes son el impuesto territorial, los permisos de circulación y las patentes municipales.

En el anexo 1 se describen en mayor detalle diversas fuentes de financiamiento municipal.

Las transferencias, que representan el 8 por ciento del total de ingresos, en su gran mayoría corresponden a recursos que son transferidos desde el gobierno central a los municipios. Adicionalmente a ellos, los municipios ejecutan programas sociales y de inversión con cargo a otros recursos del gobierno central pero que no quedan registrados en sus balances de ejecución presupuestaria. Ello implica que no se tiene registro de ellos y en consecuencia no pueden ser parte de este análisis.

CUADRO 3  
**Principales fuentes de ingresos municipales 2007**  
(en miles de pesos de 2007)

Ingresos de Operación	61.096.538	4,0%
- Venta de Bienes y Servicios	21.646.446	
- Renta de Inversiones	37.749.954	
- Ingreso Cementerios	1.700.138	
Ingresos Tributarios, Contribuciones y Derechos	1.112.104.965	72,1%
- Impuesto Territorial	524.174.593	
- Contribuciones Municipales	425.097.621	
Permiso Circulación	158.445.445	
Patentes Municipales	265.924.785	
Otros	727.391	
- Derechos Municipales	162.832.751	
Derechos de Aseo	50.694.767	
Derechos Varios <sup>5</sup>	112.137.984	
Transferencias	123.150.994	8,0%
Otros	234.287.904	15,2%
Venta de Activos	10.933.051	0,7%
<b>Total</b>	<b>1.541.573.452</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales

Si se compara la estructura de financiamiento municipal en nuestro país con la de los gobiernos subnacionales de los países de la OECD presentados en el cuadro 2, se observa que en Chile la principal fuente de financiamiento corresponde a la coparticipación de impuestos del nivel local, respecto del cual no tiene ninguna ingerencia la autoridad local (ver cuadro 4). Ello corresponde básicamente al impuesto territorial —la participación de los municipios es del 100 por ciento— y las patentes mineras y acuícolas. Por el lado de las transferencias, éstas son en su totalidad condicionadas, es decir, deben ser gastadas en lo determinado por la autoridad que las transfiere.

5. Incluye derechos cobrados por licencias de conducir, permisos de obras, permisos provisorios, transferencias de vehículos, ventas de bases, etc.

CUADRO 4  
**Fuentes de ingresos municipales, 2007<sup>1</sup>**  
(en miles de pesos del 2007)

<b>Impuestos Autónomos</b>		
Atribuciones para fijar tasa y exenciones		
Atribuciones para fijar tasa	353.041.380	29%
Atribuciones para fijar exenciones		
<b>Impuestos Compartidos</b>		
Part. fijada por nivel subnacional		
Part. fijada con consentimiento del nivel subnacional		
Part. fijada por gobierno central en forma multianual	533.471.355	43%
Part. fijada por el gobierno central en forma anual		
<b>Otros Impuestos</b>	225.592.230	18%
<b>Transferencias</b>		
No Condicionadas		
Condicionadas	120.518.024	10%
<b>Total</b>	<b>1.232.622.989</b>	

(1) Solo considera ingresos tributarios, derechos, permisos y transferencias.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales

Los municipios, en términos generales, cuentan con escasa autonomía en la determinación de sus ingresos. La mayor parte de estos provienen de impuestos fijados por ley para todo el territorio nacional y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como lo es el impuesto territorial. En el caso de los derechos y permisos que cobran los municipios, estos tampoco tienen mayor injerencia en su determinación. A ello se suma que los ingresos municipales tributarios provienen mayoritariamente de impuestos que gravan el valor patrimonial de los bienes y no tienen relación con los servicios que reciben los ciudadanos de parte del municipio. Esto ha llevado a que los municipios cuenten con un cierto nivel de recursos y que en función de ello decidan en qué y cómo serán gastados, de acuerdo a las preferencias de sus electores. Lo anterior implica que el tamaño de cada municipio no dependa de las prioridades de sus habitantes, sino que de los recursos recaudados a través de leyes nacionales.

Se debe recordar que los gobiernos locales son los encargados de proveer bienes y servicios públicos locales, y en consecuencia deben financiarse mediante el cobro por el uso de estos bienes y servicios que otorga el respectivo municipio, y no mediante impuestos patrimoniales.

Todo lo anterior lleva a que Chile no solo sea altamente centralizado cuando se analiza desde un punto de vista de la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno en su totalidad, sino que también en relación a la capacidad de determinar sus propias fuentes de financiamiento. De ahí que es comprensible que en los programas de gobierno local no se plantee a la ciudadanía el tema relativo a su financiamiento, ya que éste viene dado. Las aportes que deben hacer los diversos contribuyentes a las arcas municipales están en gran

medida determinadas por el gobierno central, por lo cual el nivel de gobierno que debe gastar estos recursos –los municipios– no incurre en el costo político de obtenerlos. Cuando las decisiones de gasto y de generación de ingresos se encuentran en distintos niveles de gobierno, en el margen se tiende a diluir la responsabilidad fiscal ante el electorado y la población en general, con el consiguiente efecto en el nivel de eficiencia del gasto de esos recursos.

### **Concentración de ingresos y Fondo Común Municipal**

El hecho de que el sector municipal en su mayoría se financia a través de impuestos, derechos y permisos que gravan el valor patrimonial de los bienes, sumado al hecho de que en nuestro país existe una marcada concentración patrimonial en algunos territorios, lleva a que algunos municipios recauden importantes recursos mientras que una gran mayoría recauda pocos.

A 2007 las 36 comunas que más ingresos recaudaban a partir del impuesto territorial, las patentes municipales y permisos de circulación, concentraban 70 por ciento del total de estos ingresos, correspondiente al 10 por ciento de los municipios, mientras que más de la mitad de los municipios recaudaron en su conjunto solo el 5 por ciento de esos recursos.

El Fondo Común Municipal (FCM) busca redistribuir los recursos municipales de forma tal de reducir las diferencias que se generan a partir de la estructura de financiamiento que tienen los municipios. Se debe tener presente que si esta estructura de financiamiento de los gobiernos locales se basara en el cobro por bienes y servicios municipales, y si todas las localidades tuviesen la capacidad económica de poder pagarlos –ya sea con recursos propios o mediante el otorgamiento de subsidios del gobierno central en el marco de su rol distributivo–, no sería necesaria una redistribución de recursos a través del FCM.

Para evaluar el grado de dependencia de los municipios respecto del FCM, las fuentes de financiamiento municipal se agruparon en tres grandes grupos: los ingresos propios, los ingresos que reciben desde el FCM y los ingresos en forma de transferencias que reciben desde distintas reparticiones del sector público. Como ingresos propios se consideraron todas aquellas partidas de ingresos que son generadas a partir de fuentes de la propia comuna y que quedan en ella. Por ejemplo, como ingreso propio no se consideran los recursos que recaudan los municipios y que luego deben ser entregados al Fondo Común Municipal por patentes municipales y permisos de circulación.<sup>6</sup>

En el cuadro 5 se observa que para el sector municipal los ingresos propios corresponden a un 46 por ciento del total, mientras que el FCM corresponde a un 33 por ciento y los ingresos por transferencias un 8 por ciento. Ello implica que

6. Se debe tener presente que la definición de ingreso propio considerada no coincide necesariamente con la utilizada por la Contraloría General de la República.

en promedio un 40 por ciento del total de los recursos que son administrados por cada una de las comunas no son generadas por ellas mismas.

El FCM funciona de forma tal que todos los municipios aportan recursos y a su vez todos reciben recursos desde él.

CUADRO 5  
**Ingresos municipales, 2007**  
(en miles de pesos de 2007)

<b>Ingresos Totales</b>	<b>1.541.573.452</b>	
Ingresos Propios (1)	704.187.620	46%
Fondo Común Municipal	501.253.116	33%
Ingreso por transferencias desde Sector Público	120.518.024	8%
Otros	215.614.692	14%

(1) Considera: Venta de bienes y servicios, renta de inversión, lo que queda en la comuna del impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales, derechos municipales, venta de activos, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales

Los recursos que deben ser aportados al fondo son los siguientes:

1. 60 por ciento del impuesto territorial que se recauda en la comuna, excepto las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que deben aportar el 65 por ciento.
2. 62,5 por ciento de lo recaudado por permiso de circulación en la comuna.
3. 55 por ciento de lo que recauda la comuna de Santiago y un 65 por ciento de lo que recaudan las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura por patentes municipales.
4. 50 por ciento del impuesto de transferencia de vehículos motorizados.
5. Aporte anual del gobierno central de 218.000 unidades tributarias mensuales.
6. 100 por ciento de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. En el caso de las multas cursadas en vías con cobro electrónico, solo el 70 por ciento de ellas pasan a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se ha aplicado la multa respectiva.

En el caso de los aportes que los municipios deben hacer por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, los municipios deben recaudar los recursos y luego entregarlos al fondo. Ello genera un flujo de recursos de ida y vuelta desde y hacia los municipios, lo que genera un costo de administración del sistema tanto para los municipios como para el gobierno central. Para el año 2007, de los 500 mil millones de pesos que se redistribuyen a través del FCM, 200 mil millones de pesos volvieron a las mismas comunas que los aportaron. Es decir, en el neto solo se redistribuyeron 300 mil millones de pesos.

La distribución del FCM se realiza sobre la base de los siguientes parámetros:<sup>7</sup>

1. Un 25 por ciento por partes iguales entre las comunas del país.
2. Un 10 por ciento en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
3. Un 30 por ciento en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.
4. Un 35 por ciento en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determina en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.<sup>8</sup> Para determinar dicho menor ingreso, se considera, asimismo, la población flotante en aquellas comunas que hayan sido calificadas como balneario.

Desde el año 2008 se ha simplificado la operatoria del FCM y se han reducido espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos. Pero aún se mantiene en el caso de las comunas que son compensadas por recibir población flotante durante determinados periodos del año. En la práctica, se observa que no existe ningún criterio para clasificar como tal a una u otra comuna, y por tanto es la autoridad central la que lo determina en forma arbitraria. Por ejemplo, para el año 2009 las comunas de Cartagena, El Tabo y El Quisco son compensadas, mientras que la de Algarrobo no. La comuna de San Antonio sí será compensada, pero no así la de Viña del Mar.

En términos generales, el FCM allega mayores recursos a un municipio en la medida que éste genere menos, basándose en lo que efectivamente recauda la comuna y no en relación a su potencial de recaudación. Ello induce a que los municipios tiendan a adoptar una actitud más bien pasiva en la búsqueda de nuevas y mayores fuentes de ingreso, ya que los costos administrativos y políticos que eventualmente pudiera traer consigo una medida de esta naturaleza, sumado a los menores recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulte más “cómodo” para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM.

7. Esta forma de distribución del FCM rige desde enero de 2008. Con anterioridad a ello, la distribución se basaba en 17 indicadores, lo que hacía complejo su seguimiento.

8. Para estos efectos se consideran como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el 37,5 por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la Ley 19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

CUADRO 6  
**Dependencia financiera**  
 Ingresos propios como porcentaje del total de ingresos, 2007

100%-80%	19
80%-60%	31
60%-40%	74
40%-20%	141
20%-0%	80
<b>Total</b>	<b>345</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SINIM

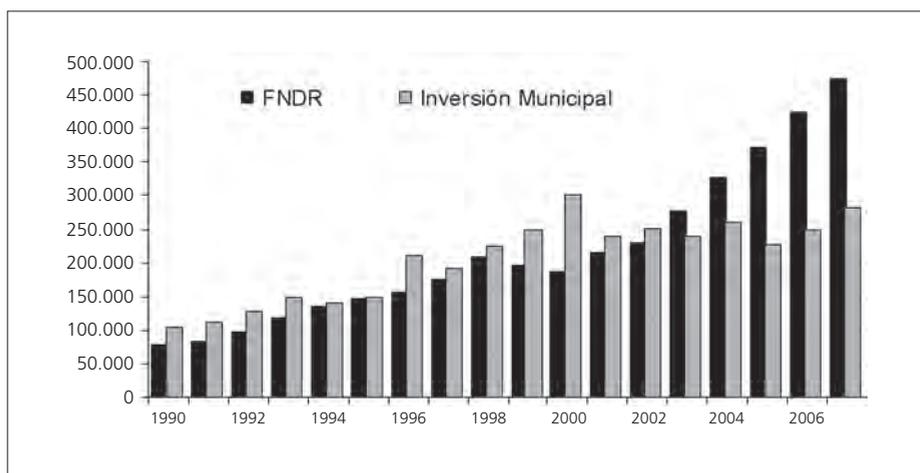
Para muchas municipalidades el FCM es la principal fuente de financiamiento. Para 221 comunas, lo que representa un 65 por ciento del total de municipios del país, los ingresos propios representan menos del 40 por ciento del total de sus ingresos. Los restantes recursos son transferidos en gran medida a través del FCM, lo que implica un importante grado de dependencia financiera respecto de éste. Solo para 19 municipios los ingresos propios representan más del 80 por ciento del total de sus ingresos (ver cuadro 6).

### **Inversión municipal a través de fondos concursables del gobierno central y gobiernos regionales**

El gobierno central, a través de diversos ministerios y gobiernos regionales, realiza inversiones en obras cuya área de impacto se enmarca en el territorio de una comuna. Adicionalmente, hay diversos fondos concursables del gobierno central al cual los municipios postulan proyectos de inversión, siendo el más importante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) administrado por los gobiernos regionales.

Ello lleva a que este fondo se constituya en la principal fuente de financiamiento de proyectos locales y en consecuencia financia en gran medida proyectos de inversión de impacto comunal. En el gráfico 3 se observa cómo entre los años 1990 y 2007 la inversión municipal ha crecido en forma más lenta que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tornándose ésta la principal fuente de recursos para inversión de los municipios. Esta forma de financiar proyectos municipales, con recursos del gobierno central a través de los gobiernos regionales, presenta diversos inconvenientes que serán analizados en el marco del FNDR en la sección siguiente.

GRÁFICO 3  
**Inversión municipal y fondo Nacional de Desarrollo Regional**  
 (en millones de pesos año 2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base información de MIDEPLAN

En el caso de las inversiones sectoriales en proyectos de menor envergadura y con un claro y definido impacto local, estos no son de decisión de las autoridades locales y obedecen más bien a directrices del gobierno central, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades de una determinada localidad. En este caso se enfrentan las políticas sectoriales nacionales con los requerimientos locales, los cuales no necesariamente son coincidentes.

A ello se suma que una parte mayoritaria de los recursos de inversión asignados a los municipios a través de fondos concursables del gobierno central, no ingresa al presupuesto de estos y por tanto se constituyen como un “ventanilla paralela” a los recursos que administran. Ello debilita la responsabilidad de las autoridades locales frente a su electorado, ya que la ciudadanía no conoce los recursos con los que efectivamente cuenta el municipio. En la actualidad, al amparo de la imagen de ser un municipio pobre que no cuenta con recursos, se pudieran esconder ineficiencias, ya que en la práctica ese municipio “pobre” podría estar recibiendo cuantiosos recursos para inversión desde el nivel central.

### Financiamiento de programas sociales por el gobierno central y ejecutados a nivel local

Si bien este tema es abordado en mayor detalle en el trabajo “Agenciamiento local de las políticas nacionales ¿Colaboración o Imposición?”, resulta necesario al menos dejar planteado este tema.

Durante la última década se han creado en el gobierno central un número importante de programas sociales que son ejecutados a través de los municipios. El rol que asumen los municipios en esta materia se asemeja más bien al de

agente desconcentrado del gobierno central y no al de gobierno local autónomo e independiente del nivel central. No se cuenta con información sistematizada sobre la totalidad de los programas sociales ejecutados a nivel de cada uno de los municipios, por lo que no se conocen los recursos que son administrados por ellos. Asimismo, no se cuenta con información de la real ejecución de estos programas a nivel de cada uno de los municipios, así como tampoco respecto del cumplimiento de metas y objetivos. No existe una evaluación de impacto a nivel local de esta múltiple oferta de programas sociales, desconociéndose, además, los gastos en que incurren los municipios en honorarios y otros ítemes para la ejecución de tales programas.

### **Financiamiento de los gobiernos regionales**

Los gobiernos regionales, tanto en sus gastos de funcionamiento como los recursos para inversión regional, son financiados prácticamente en su totalidad por transferencias condicionadas realizadas desde el gobierno central. Estas transferencias son fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos. Una parte muy menor de sus ingresos los reciben en virtud de leyes que implican la coparticipación de impuestos -patentes mineras y acuícolas- y de la venta de terrenos fiscales.

Esta forma de financiamiento cobra sentido en nuestro ordenamiento institucional en cuanto a que los gobiernos regionales forman parte del gobierno central. En Chile los gobiernos regionales no son un nivel de gobierno distinto al del nivel central sino más bien han operado desde su creación el año 1993 como agencias del gobierno central desconcentradas territorialmente.<sup>9</sup> Se debe resaltar que en términos de los recursos que administran, los gobiernos regionales solo ejecutan proyectos en el área de la inversión pública y no otro tipo de programas.

Para el año 2007, del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales consignados en la ley de presupuesto, el 3,8 por ciento correspondió a la participación que por ley tienen en algunos impuestos y derechos fijados por el gobierno central. Estos son:

- El 65 por ciento de la venta de propiedades fiscales realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales.
- El 50 por ciento de lo recaudado por patentes mineras y acuícolas.
- En el caso de la Región de Magallanes, los ingresos por concepto de derecho de explotación de hidrocarburos, gas o petróleo, por la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

El 96,2 por ciento restante correspondió a recursos transferidos a través de la Ley de Presupuestos, cuyo monto es determinado en forma libre cada año por la autoridad central. Del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales

---

9. Ello ha sido así a pesar de que la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio.

el año 2007, un 4,7 por ciento es para gastos de funcionamiento y el 95,3 por ciento restante para Inversión (ver cuadro 7).

CUADRO 7  
**Recursos asignados a los gobiernos regionales vía Ley de Presupuestos 2007**  
(en millones de pesos del 2007)

Para Gastos de Funcionamiento	21.464	4,7%
Para Inversión	435.432	95,3%
<b>Total</b>	<b>456.896</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ley de Presupuestos 2007

Los recursos transferidos para inversión a los gobiernos regionales conforman el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que fue creado el año 1979. Con estos recursos se financian proyectos priorizados por las autoridades regionales. Pero este fondo adolece de diversos problemas como son, entre otros, la falta de transparencia en su asignación, una fuerte burocracia para la postulación y posterior ejecución de los proyectos, y contradictorios incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos.

CUADRO 8  
**Variables consideradas para la distribución regional del componente tradicional del FNDR**

Indicador	Ponderación
Variable Pob. en Condición de Pobreza e Indigencia	55%
Población Pobre e Indigente	30%
Tasa de Pobreza en la Región	10%
Población Rural Pobre	10%
Hogares Pobres con Jefatura Femenina	5%
Variable Características Territoriales de cada Región	45%
Raíz de la Superficie Regional	30%
Índice de Costo de Pavimentación	5%
Índice de Costo de Construcción de Viviendas	5%
Tasa de Ruralidad de la Región	5%

Fuente: Reglamento de distribución FNDR, 16 de abril de 2007, Diario Oficial

Este fondo está conformado por dos componentes: el libre o tradicional y las provisiones. El FNDR tradicional a su vez se descompone en dos: el 90 por ciento de los recursos son asignados a regiones en la propia Ley de Presupuestos de acuerdo a criterios fijados por ley (cuadro 8). El 10 por ciento restante se distribuye a regiones, un 5 por ciento para hacer frente a situaciones de emergencia y un 5 por ciento para estímulo a la eficiencia. Los coeficientes que fijan la distribución de los recursos del 90 por ciento del FNDR tradicional se actualizan cada tres años, mientras que los coeficientes de asignación del 10 por ciento restante se modifican todos los años.

El 5 por ciento del FNDR tradicional para situaciones de emergencia en estricto rigor no cumple su fin. Se debe tener presente que como consecuencia de la burocracia que se debe seguir para financiar un proyecto con fondos del FNDR, difícilmente se puede hacer frente a situaciones de emergencia. En la práctica se observa que estos recursos mayoritariamente se destinan a proyectos que no corresponden a situaciones de emergencia.

En cuanto al componente eficiencia, éste se mide en relación al porcentaje de ejecución de los recursos del FNDR. Ello implica que mientras más se ha gastado más se ha ejecutado y por tanto mayores serían los niveles de eficiencia. Pero ello lleva a que para mejorar los niveles de ejecución, y así los de eficiencia, de manera de obtener mayores recursos a través del componente de eficiencia del FNDR, los gobiernos regionales durante ciertas épocas del año -en fechas cercanas a la medición de la ejecución presupuestaria- colocan mayor énfasis en proyectos de ejecución rápida. Estos pudieran ser, por ejemplo, la adquisición de mobiliario, ambulancias, camiones aljibes, etc., eventualmente menos prioritarios para la región que otros proyectos de inversión de ejecución más lenta, como por ejemplo la construcción de una determinada obra civil, como pudiera ser un colector de aguas lluvia o un consultorio o un colegio. La forma como se mide eficiencia podría ir en desmedro de los proyectos que finalmente son financiados con los recursos del fondo y por tanto el gasto resulta ser menos eficiente desde un punto de vista de la rentabilidad social de los proyectos que se ejecutan.

A partir del año 1992 se han ido agregando provisiones al componente tradicional del FNDR, a través de las cuales se ha buscado transferir mayores recursos de inversión a los gobiernos regionales, pero en sectores previamente definidos. Los recursos canalizados a los gobiernos regionales a través de las provisiones del FNDR deben ser asignados a proyectos sectorialmente definidos por el gobierno central. Las principales provisiones corresponden a los sectores de educación, vivienda e infraestructura rural. Las provisiones se distribuyen entre regiones de acuerdo a los criterios establecidos en las respectivas glosas presupuestarias, las cuales admiten importantes grados de discrecionalidad y escasa transparencia.

El FNDR opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión mayoritariamente municipios y en un porcentaje menor ministerios. Los gobiernos regionales generalmente no son los ejecutores de los proyectos que se financian con el FNDR, pero si tienen injerencia en la decisión de la elección de los proyectos a financiar.

Todos los proyectos de inversión en infraestructura financiados con recursos del gobierno central, ya sea con fondos sectoriales o concursables, deben ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones SNI. Una vez ingresados, para obtener financiamiento o bien postular a él, deben ser evaluados desde una perspectiva social por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Una vez que se cuenta con dicha evaluación el proyecto puede ser financiado.

Los proyectos que los municipios postulan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para ser seleccionados en el SNI y evaluados por MIDEPLAN, deben ser priorizados, además de por el municipio, por el gobernador de la respectiva provincia y por el intendente. Para finalmente poder contar con financiamiento, una vez que hayan sido evaluados por MIDEPLAN, deben ser aprobados por el Consejo Regional.

En términos generales, los proyectos financiados son de menor tamaño y envergadura. De acuerdo a una evaluación ex-post realizada a una selección aleatoria de proyectos durante los años 2005 y 2006, el 60,2 por ciento de los proyectos son de un monto inferior a los 100 millones de pesos, en tanto el tamaño promedio de los proyectos fue de 234 millones de pesos (ver cuadro 9).

CUADRO 9  
**Distribución de proyectos según montos de inversión**  
(selección de proyectos años 2005 y 2006)

Rango (en miles de \$)	Nº de proyectos	(%)	Monto Promedio (en miles de \$)
0 - 100.000	177	60,2	38.814
100.000 - 200.000	34	11,6	139.276
200.000 - 300.000	23	7,8	240.798
300.000 - 400.000	11	3,7	362.235
400.000 - 500.000	14	4,8	436.614
500.000 - 600.000	8	2,7	534.027
600.000 - 700.000	6	2,0	665.406
700.000 - 800.000	4	1,4	726.483
800.000 - 900.000	2	0,7	823.143
900.000 - 1.000.000	2	0,7	969.940
1.000.000 -	13	4,4	2.065.519
<b>Total</b>	<b>294</b>	<b>100</b>	<b>234.182</b>

Fuente: Informe final de resultados evaluación ex post a proyectos, programas y estudios básicos financiados con cargo al FNDR, MIDEPLAN

Al determinar cuales proyectos municipales se financiarán, además de los municipios, tienen injerencia intendentes, gobernadores y el consejo regional. Las múltiples instancias que influyen en la determinación de la cartera de proyectos que finalmente contarán con financiamiento, no garantiza que los proyectos ejecutados correspondan necesariamente a los que realmente son prioritarios para la comunidad local. Ello también lleva a que se diluyan las responsabilidades de los diversos actores involucrados en el proceso.

Este proceso burocrático tiene asociados importantes costos y tiempos de espera. Entre que se inicia la postulación de un proyecto y que se pueda comenzar con las obras, siguiendo los caminos establecidos y sin tener inconvenientes, demora a lo menos dos años. No es la excepción que, por ejemplo, pasen más de cuatro años para concretar un proyecto de iluminación de una cancha deportiva. A los tiempos que demoran los procesos, se debe sumar la incertidumbre respecto

de si un determinado proyecto será o no financiado y sobre todo, cuándo. Ello sin duda que dificulta la planificación y ejecución de un plan de inversiones de mediano plazo por parte de los municipios.

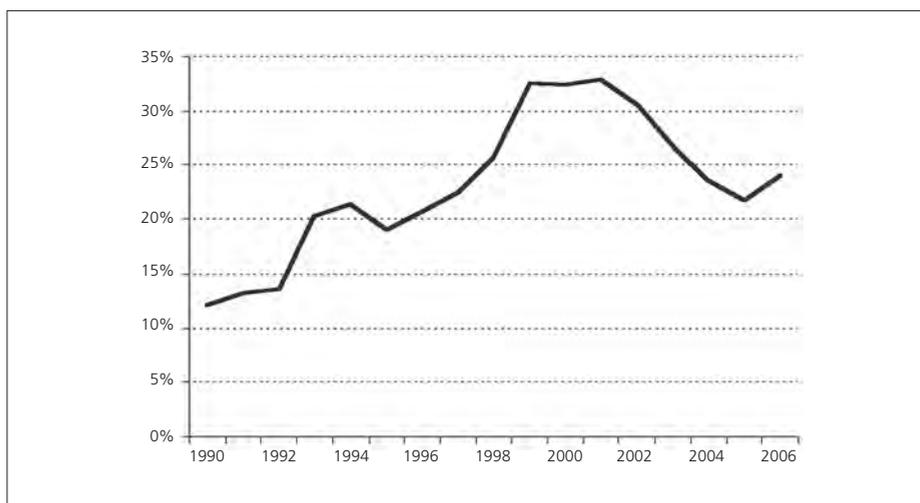
Asimismo, la evaluación de proyectos por parte de MIDEPLAN, entre otros aspectos, vela por que los proyectos cumplan con los requisitos del gobierno central. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura deportiva debe contar con el certificado de pertinencia de Chiledeporte, el cual establece si el proyecto se enmarca en las definiciones sectoriales del gobierno central.

Adicionalmente al FNDR existen otros fondos de inversión que son de decisión regional pero que no se distribuyen a regiones a través de la Ley de Presupuestos. Este es el caso de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional fue creada el año 1992 y corresponde a un programa de inversión en el cual los gobiernos regionales cuentan con la facultad de priorizar los proyectos a ejecutar a partir de un listado de proyectos que presenta el ministerio. Este programa de inversión contó con recursos hasta el año 2004 y desde entonces prácticamente ha desaparecido.

La Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) fue creada el año 1996 y corresponde a recursos que financian proyectos postulados por los municipios. Los programas de inversión que se ejecutan bajo esta modalidad corresponden en su gran mayoría al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) dependiente de la SUBDERE y a algunos programas del FOSIS, dependiente de MIDEPLAN. En el caso del PMU, este programa permite la ejecución rápida de proyectos de inversión por parte de los gobiernos regionales. Con la finalidad de evitar la burocracia y tiempos de demora en la ejecución de proyectos a través del FNDR, los gobiernos regionales realizan transferencias de recursos desde el FNDR a este programa. Con ello, no se requiere que los proyectos sean evaluados por MIDEPLAN, siempre que se trate de proyectos que no superen los 50 millones de pesos. Así, no es raro observar que proyectos de más de 50 millones de pesos se transforman en etapa I, II, etc., evitándose ingresar al sistema de evaluación social. Si bien no se conocen cifras en cuanto a la cantidad de recursos que del FNDR se transfieren anualmente al PMU, en la práctica se ha observado que se ha hecho cada vez más habitual.

GRÁFICO 4  
**Inversión pública de decisión regional como porcentaje del total de la inversión pública efectiva<sup>10</sup>**



Fuente: Serie de estadísticas regionales, MIDEPLAN

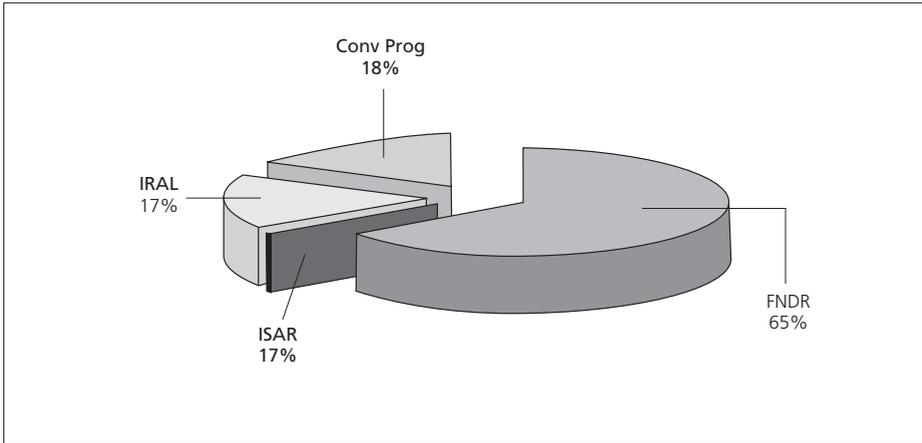
Los Convenios de Programación operan desde el año 1996 y representan un acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios con el fin de realizar proyectos de inversión en forma conjunta y coordinada, pudiendo concretarse en un plazo superior a un año. Si bien estos convenios de programación no son en estricto rigor una fuente de financiamiento de los gobiernos regionales, sí permiten a estos apalancar recursos de inversión para determinados proyectos de interés regional. Los ministerios que mayoritariamente han firmado este tipo de convenios con regiones son Obras Públicas, Salud y Vivienda. La principal debilidad de los convenios de programación es la débil institucionalidad en cuanto a poder hacer exigible su cumplimiento por parte de los sectores involucrados.

De acuerdo a la cifras de MIDEPLAN los fondos de inversión respecto de los cuales algún tipo de decisión le cabe a los gobiernos regionales representaron el año 2006 el 25 por ciento total de la inversión pública efectiva (gráfico 4).

Del total de estos recursos, el 65 por ciento correspondía al FNDR, un 18 por ciento a convenios de programación y un 17 por ciento a IRAL (gráfico 5).

10. No considera la inversión municipal.

GRÁFICO 5  
**Inversión de decisión regional por tipo de programa, 2006**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MIDEPLAN

En otro aspecto, la distribución regional de los recursos para inversión de decisión regional es realizada a través de la Ley de Presupuestos de cada año solo en lo que respecta al FNDR tradicional y con una metodología altamente discrecional. La distribución regional de los restantes recursos es realizada a lo largo de la ejecución presupuestaria y con una metodología no siempre conocida. Dado que el FNDR tradicional ha perdido importancia con relación a los restantes recursos para los gobiernos regionales, cada vez un porcentaje mayor de recursos a regiones se ha entregado al margen de una distribución de recursos hecha a través de la Ley de Presupuestos.

Los recursos de decisión regional transferidos a los gobiernos regionales en el marco del FNDR, en su componente tradicional, corresponden a transferencias no condicionadas. Las provisiones del FNDR, ISAR, IRAL y los recursos allegados a partir de los convenios de programación corresponde a transferencias de recursos condicionados ya que no son de libre disposición de los gobiernos y deben ajustarse a las políticas de inversión establecidas por cada uno de los sectores.

Solo el componente del FNDR tradicional se distribuye entre regiones con criterios establecidos en el respectivo reglamento. Ello implica que menos del 30 por ciento de los recursos transferidos a los gobiernos regionales son asignados a cada región en función de parámetros de alguna forma definidos legalmente. Pero incluso en el caso de la fórmula de distribución de los recursos del FNDR tradicional existen importantes espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad central. Estos ya fueron planteados en un documento publicado por la SUBDERE el año 2000, “Variables de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Investigación y Diagnóstico”.

## Propuestas

En términos generales, se debe avanzar en un esquema de mayor autonomía respecto del gobierno central y sus autoridades de turno en la determinación de las fuentes de financiamiento. Ello debe llevar a una mayor autonomía en la determinación de los ingresos tributarios así como también a una mayor transparencia y menor discrecionalidad en las transferencias de recursos desde el gobierno central.

Adicionalmente, se debe obligar a que toda reforma legal cuente con un informe financiero respecto del impacto que ella tendrá en las arcas municipales y regionales. Lo que hoy en día es obligatorio en el caso de reformas legales que afectan las arcas del gobierno central, deberá extenderse también a los demás niveles de gobierno.

### Propuestas en materia de financiamiento local

#### Mayor autonomía en determinación de ingresos

Se debe entregar mayor autonomía a los municipios en la determinación de sus ingresos y así radicar en la misma unidad de gobierno las decisiones de ingreso y de gasto. Para ello se debe avanzar no solo en cuanto a que los municipios dispongan de mayores recursos, sino que también cuenten con mayor autonomía en la generación de estos. Ello permite fortalecer la responsabilidad fiscal y tender a que las autoridades locales asuman una mayor responsabilidad política y económica frente a sus electores y ciudadanía en general.

Para ello se propone que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago. En ambos casos la ley debe establecer para el caso de la tasa del impuesto un rango, y en el caso de las exenciones definir criterios y mecanismos sobre la base de los cuales los municipios pueden fijar sus políticas. Cabe hacer presente que en la actualidad los municipios, para el caso de las patentes municipales, pueden fijar la tasa al interior de un rango fijado por ley.

En el caso que el gobierno central mantenga o bien cree nuevas exenciones al pago del impuesto territorial, debe compensarlas a los municipios directamente. Ello a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central a las comunas donde se ubican las propiedades exentas a este pago.

Asimismo, el gobierno central debe financiar todas las exenciones que él determine respecto del pago de impuestos o derechos locales. Ello debe realizarse, por ejemplo, en el caso de los derechos de aseo o las exenciones al pago de las patentes municipales, ambos derechos municipales respecto de los cuales el gobierno central ha fijado exenciones.

En otro aspecto, se debe entregar una mayor y efectiva autonomía en relación a las patentes comerciales, junto con dotarlos de mayor autonomía en la determi-

nación de las exenciones de los derechos de aseo, licencias de conducir, etc. Ello debe hacerse en base a un marco legal que determine los mecanismos y criterios generales por medio de los cuales se establezcan a nivel local estas exenciones.

En todo caso, la determinación de la tasa de un derecho o impuesto local y la política de exenciones al pago de ellas es de iniciativa exclusiva del alcalde, debiendo ser aprobada por el concejo municipal. Cabe recordar que los concejales son solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria, pudiendo ejercerse acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

La mayor autonomía en la generación de ingresos locales debe ejecutarse sobre la base de plebiscitos comunales, mediante los cuales la ciudadanía será finalmente la que decida sobre la carga tributaria local. Esto solo es posible en la medida en que los plebiscitos pasen a ser una herramienta de aplicación simple. De no ser así, y mantenerse el actual marco legal que fija el procedimiento para efectuar un plebiscito, se debe desarrollar un mecanismo de consulta ciudadana vinculante y que dé garantías en cuanto a la confiabilidad del proceso.

Una reforma de esta naturaleza debe realizarse necesariamente en forma conjunta con una modificación del FCM, por los efectos que ello pudiera traer consigo en su operación. Por ejemplo, si fuesen los propios municipios los que determinan la tasa del impuesto territorial, aquellos municipios con una mayor holgura presupuestaria podrían reducir la tasa del impuesto, lo que reduciría fuertemente los recursos del FCM. Cabe recordar que los ingresos provenientes del impuesto territorial representan una de las principales fuentes de financiamiento del FCM, por lo que cualquier modificación a este tributo repercute en su financiamiento.

Por ello se debe desarrollar un esquema en el cual se dote de mayor autonomía financiera a los municipios, modificando la actual estructura del impuesto territorial, manteniendo por un lado su carácter de impuesto fijado por ley, pero creando adicionalmente el cobro de un permiso municipal por el uso de bienes públicos locales, cuya tasa sea determinada por cada municipio al interior de un rango establecido en la ley de rentas municipales.

Los recursos recaudados a través del impuesto territorial serían íntegramente destinados al FCM, y la tasa del impuesto se fijaría en función del total de los recursos que se quiere redistribuir a través de este fondo. De acuerdo a lo que hoy en día se redistribuye en forma neta por el FCM, el año 2007 ascendió a 300 mil millones de pesos, un 60 por ciento del total del fondo.

Esta propuesta lleva a que el FCM solo estaría constituido por recursos provenientes del impuesto territorial y no con recursos provenientes de patentes comerciales, impuesto de transferencia de los vehículos motorizados, permisos de circulación, multas, etc. Con esto, se terminaría con el actual mecanismo en el cual los municipios recaudan determinados ingresos, que luego deben aportar al FCM en un cierto porcentaje y que finalmente vuelven a las comunas una vez

distribuido el fondo. Solo Tesorería recaudaría el impuesto territorial y lo enteraría al FCM, para su posterior distribución.

### **Fondo Común Municipal**

En la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna, se deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal.

En ese contexto, un rediseño del FCM debe buscar los siguientes objetivos: simplificar al máximo la operación y administración del FCM; terminar con los espacios de discrecionalidad con los que cuenta la autoridad central; crear los incentivos para que los municipios generen y fortalezcan sus fuentes de financiamiento propias. Para ello se debe avanzar en cuanto a que el FCM se distribuya en función de lo potencialmente generado por la comuna y no lo efectivamente recaudado. Es decir, el FCM debe apuntar a compensar diferencias en las bases tributarias de los municipios y no en la recaudación efectiva.

Con la finalidad de simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración -dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos-, deben haber comunas aportantes, receptoras o neutras. Se debe terminar con el actual flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos. Ello sería así como resultado directo de implementarse lo propuesto relativo al impuesto territorial, pero en caso que ello no se efectúe se hace necesario evitar el flujo de ida y de retorno de los recursos municipales a través del FCM.

Una reforma integral, como la propuesta con anterioridad, llevaría a que el FCM se conforme solo con los aportes que se hagan a partir del impuesto territorial. Estos recursos se deben distribuir a los municipios en función de indicadores que midan la base tributaria de cada comuna. Para ello se propone que para medir la base tributaria se utilice como información el catastro de sociedades afectas al pago de patentes municipales y el avalúo fiscal de todas las propiedades de la comuna. Ambos catastros son hoy en día elaborados por el Servicio de Impuestos Internos.

### **Inversión municipal**

Con la finalidad de dotar de mayor autonomía a los municipios en la decisión de inversión en obras de infraestructura en la comuna, deben transferirse directamente a ellos, por medio de una transferencia en bloque, los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central, ya sea a través de fondos concursables o sectoriales, y que financian obras de inversión local. Estos recursos hoy se encuentran en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y en los presupuestos de inversión de diversos ministerios, principalmente en el Ministerio de Obras Públicas y en el de Vivienda.

Estos recursos deben ingresar al presupuesto municipal y en consecuencia formar parte de su balance de ejecución presupuestaria. De esta forma se avanzaría en cuanto a que los municipios serían los responsables de las inversiones de impacto comunal llevadas a cabo en sus territorios. Esto permitiría que los municipios desarrollen programas de inversiones de mediano y largo plazo en conocimiento de los recursos con los que efectivamente contarán para invertir, sin depender de las decisiones tomadas por el gobierno central respecto de los proyectos financiados a través de fondos concursables.

Ello también permitiría reducir la burocracia en torno a la ejecución de programas de inversión pública, tanto en términos de recursos humanos como en tiempos de espera.

La transferencia de estos recursos a los municipios debe realizarse sobre la base de indicadores objetivos y verificables que den cuenta de las carencias locales en materia de infraestructura.

### **Propuestas en materia de financiamiento regional**

Para su distribución entre las regiones del país, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional debe contar con criterios conocidos, transparentes y verificables. Para simplificar la operatoria del fondo y eliminar mecanismos de asignación que pudieran perjudicar la eficiencia del gasto, se debe eliminar el componente de emergencia y eficiencia del fondo, es decir, la totalidad debe ser distribuido en la Ley de Presupuestos.

Cabe recordar que dentro de las propuestas de financiamiento de los municipios se planteó que una parte de los recursos del FNDR se entregue directamente a las comunas. Como recursos frescos deben ingresar al FNDR aquella parte de la inversión sectorial que hoy financia proyectos de impacto regional.

Dado que a los municipios se les transferirán los recursos que hoy financian proyectos de impacto local, estos ya no debieran poder postular proyectos a este fondo, sino solo hacerlo los ministerios. Los recursos administrados por el FNDR deben pasar a ser la principal fuente de financiamiento de inversiones públicas en el país, pero de obras de impacto regional.

Se debe avanzar en cuanto a que la totalidad de los recursos de inversión de los gobiernos regionales sean de libre decisión regional. Para ello se propone excluir del FNDR aquellas líneas de financiamiento que deben ser asignados a proyectos específicos, ya sea por imposición del gobierno central o bien por parte de los organismos internacionales que son los que aportan una parte de estos recursos. Por ejemplo, los recursos del FNDR para Turismo Chiloé y Palena solo pueden financiar una tipología específica de proyectos determinada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello implica que si bien los gobiernos regionales seguirán velando por la ejecución de estos proyectos de inversión, ya no se contabilizarían como parte de la inversión de decisión regional.

Los recursos sectoriales, es decir, la inversión materializada por decisión de los Ministerios, solo deben poder ser ejecutados a través de convenios de programación firmados con los gobiernos regionales en los cuales físicamente se ubicarán los proyectos. Con recursos ministeriales solo se deben financiar proyectos que son de impacto nacional o bien interregional. Para ello se requiere generar una institucionalidad que lleva a que el cumplimiento de los convenios de programación sea exigible por cualquiera de las dos partes, debiendo la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda velar por que se asignen los recursos correspondientes.

Para conocer el desempeño de los gobiernos regionales se debe conocer la rentabilidad social de los proyectos financiados y elegibles de ser financiados, así como la rentabilidad promedio de la cartera ejecutada.

En caso que la actual institucionalidad de los gobiernos regionales cambie, y por ejemplo se tengan autoridades regionales elegidas -esta reforma se estima poco probable y de prosperar solo sería respecto de la elección de los consejeros regionales- el monto total de recursos transferidos a los gobiernos regionales no debe depender únicamente de la autoridad del gobierno central de turno, sino que se debe fijar por medio de fórmulas previamente establecidas.

No se comparte la idea de contar con una ley de rentas regionales, ya que ello complica nuestra actual estructura tributaria al establecer la posibilidad de fijar impuestos regionales o bien fijar sobre tasas regionales impuestos fijados por el nivel central. Adicionalmente a ello, dadas las diferencias en las capacidades de generación de ingresos tributarios de las distintas regiones en nuestro país, siempre será necesario un fondo que compense y reduzca estas diferencias, por lo cual se sugiere que continúe siendo el nivel central el que fije las tasas de los impuestos pero que por medio de transferencias en bloque para inversión se transfieran los recursos a los gobiernos regionales.

### **Impacto fiscal**

En el caso de las propuestas planteadas, algunas implican un aumento de recursos fiscales y otras solo una transferencia de un sector a otro.

En materia de impuesto territorial, las compensaciones del gobierno central a los municipios por las exenciones fijadas por ley implican que al año 2008 los municipios dejaron de recaudar del orden de los 530 mil millones de pesos. Dado que este es un monto más bien significativo, se propone que los recursos se vayan transfiriendo a los municipios en forma paulatina por parte del gobierno central en un plazo de 11 años. El primer aporte sería de 50 mil millones de pesos el año 2010 y con una tasa de crecimiento anual del 10 por ciento real, de modo que al año 2020 se habría enterado la totalidad de los recursos que hoy dejan de percibir los municipios a causa de las exenciones al pago del impuesto territorial.

La propuesta en materia de FCM implica que la tasa del impuesto territorial se reduce desde el 1,1 por ciento efectivo actual a un 0,68 por ciento.<sup>11</sup> Con esta tasa se recaudan los 315 mil millones de pesos necesarios para mantener la actual distribución neta de recursos que se hace a través del FCM. Por sobre esta tasa los municipios pueden fijar el cobro de un derecho municipal. El techo del valor de este derecho sería de 0,44 por ciento de forma tal que la tasa final no sería superior a la que es cobrada en la actualidad.

En cuanto a los recursos para inversión pública, el 60 por ciento del FNDR debería traspasarse directamente a los municipios para proyectos de inversión. De acuerdo a los recursos con los que contaban el FNDR al año 2008, ello implica un traspaso de recursos que actualmente administra el gobierno central a los municipios del orden de los 363 mil millones de pesos.

Con todo, los municipios serían responsables de 900 mil millones de pesos adicionales, un aumento de casi un 60 por ciento del total de recursos que administraba el año 2007. Con ello la participación de los municipios en el total del gasto del gobierno general pasaría del actual 12,5 a un 17,6 por ciento.

## Restricciones de economía política

Una de las principales restricciones de economía política a lo propuesto en este trabajo es la desconfianza hacia los gobiernos subnacionales en cuanto al manejo de mayores recursos y mayor grado de autonomía fiscal. Esta desconfianza se percibe tanto desde el gobierno central como desde el Parlamento. Es por ello que cualquier propuesta en esta materia debe ir acompañada de mayores niveles de transparencia e indicadores de gestión.

En este contexto, se deben desarrollar mecanismos de control y evaluación para que los mayores recursos para inversión que se propone entregar directamente a los municipios no se destinen a gasto corriente. Asimismo, serán necesarios instrumentos de evaluación de impacto de los proyectos ejecutados.

Los gobiernos regionales, por su parte, también requieren fortalecer su capacidad de gestión, proporcionar mayor información y asegurar transparencia para que sean considerados un estamento confiable al cual se pueda entregar mayor autonomía en la decisión del destino de sus recursos.

Desde las regiones y comunas la principal restricción política es el temor a recibir menores recursos de los que hoy cada uno administra. En el caso de las regiones ello es relativo a los recursos que hoy reciben desde el FNDR y en el caso de los municipios desde el FCM. Por ello cualquier reforma al marco de financiamiento debe garantizar a lo menos mantener los actuales niveles de recursos.

---

11. Las tasas del impuesto territorial son de 1,0 y 1,2 por ciento dependiendo del valor del bien raíz. La tasa efectiva es la que se obtiene al dividir la recaudación total por el avalúo afecto.

Respecto del pago a los municipios de las compensaciones por las exenciones fijadas por el gobierno central, se requiere voluntad por parte de éste para realmente hacerlo. La gradualidad propuesta para el pago de ellas busca atenuar el efecto en las arcas del gobierno central y a partir de ello hacer más viable la propuesta.

## Conclusiones

Chile es un país fuertemente centralizado en materia fiscal. Ello no solo en cuanto al total de recursos que administran los municipios en relación al gobierno central, sino que también en cuanto a las atribuciones y autonomía que tienen para fijar sus propias fuentes de ingresos. Los municipios mayoritariamente no pueden fijar las tasas de los impuestos que reciben y es el gobierno central el que establece el no pago de determinados derechos e impuestos locales, pero sin compensar a los municipios por los ingresos que dejan de recibir.

En materia de gobiernos regionales, que si bien forman parte del gobierno central y han actuado como agente desconcentrado territorialmente de la inversión pública, se tienen importantes espacios de discrecionalidad en la asignación de fondos a regiones y un débil mecanismo de evaluación del buen gasto de estos recursos. Los fondos que administran en gran medida solo van a financiar proyectos de escala local.

En términos generales, se debe avanzar en dirección a que el gobierno central se centre en las acciones que le son propias, descentralizando los recursos que hoy en día destina a proyectos que tienen un claro y definido impacto local y en consecuencia debieran ser ejecutados por los gobiernos locales.

Con la finalidad de fortalecer las ventajas de la descentralización fiscal se hace necesario no solo que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos, sino que tener mayores atribuciones en cuanto a fijar su nivel de recaudación. Los gobiernos locales deben levantar su propio financiamiento desde de la propia comunidad, dado que se debilita el control ciudadano.

## ANEXO 1

### Principales fuentes de financiamiento municipal en Chile

#### Impuesto territorial

El impuesto territorial, que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, representa el principal componente de los ingresos tributarios, representando al año 2007 el 34 por ciento del total de los ingresos del sector. Para este impuesto, tanto la tasa como la base tributaria y las exenciones a su pago se encuentran fijadas por ley y los municipios en la práctica solo son los beneficiarios de los recursos que se recaudan, sin tener prácticamente ninguna ingerencia en su determinación. La base del impuesto territorial es el avalúo fiscal de la propiedad y la tasa del impuesto esta fijada por ley. Ello lleva a que se trate de un impuesto patrimonial que no tiene relación con el pago por bienes y servicios locales que el municipio entrega al entorno donde se encuentra emplazado el bien raíz.

La Ley del Impuesto Territorial fija también diversas exenciones a su pago, lo que se traduce en que el 80 por ciento de las viviendas se encuentran exentas. En términos de recaudación municipal, las exenciones al pago de este tributo implica que se debiera recaudar adicionales a los aproximadamente 530 mil millones de pesos que se recaudaron el año 2007, otros 530 mil millones de pesos.

Adicionalmente a ello, de lo que se recauda por el impuesto territorial, el 60 o 65 por ciento debe ser aportado al Fondo Común Municipal (FCM), en tanto que el 40 o 35 por ciento restante va en beneficio directo del municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad.<sup>12</sup>

Ello implica que lo que los contribuyentes pagan por concepto de contribuciones no se traduce en inversiones en sus propias comunas, sino que van a financiar el funcionamiento de otras. De esta forma a través del pago de este tributo no se financian necesariamente los servicios otorgados por el municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad, sino que se financia el funcionamiento de otras administraciones municipales. Por lo tanto se debilita la relación entre el financiamiento por parte de la ciudadanía y los bienes y servicios que le entrega el municipio, relación esencial para la mayor eficiencia del sistema y el total aprovechamiento de los beneficios de la descentralización.

Por otra parte, los que se encuentran exentos del pago de contribuciones -la amplia mayoría de las propiedades- dependen de terceros para el financiamiento de su municipio. Ello lleva a suponer que no se tiene derecho a exigir el cumplimiento de servicios mínimos que el Estado les debiera entregar a través de los municipios, ya que no sienten que lo están financiando. A ello se suma que los municipios, aunque una propiedad esté exenta del pago de contribuciones, de

12. En el caso de las comunas de Providencia, Santiago, Las Condes y Vitacura se deben aportar el 65 por ciento, las restantes comunas del país deben aportar el 60 por ciento.

igual forma le debe entregar servicios y absorber ese costo, lo que implica que el costo del subsidio entregado por el gobierno central, al declarar exenta una propiedad del pago de contribuciones, es asumido por el municipio.

### **Patentes municipales**

La Ley de Rentas Municipales establece que el municipio puede fijar el valor de la patente al interior de un rango, siendo la base para su cobro el capital propio de la empresa. En este caso también se está más bien ante un impuesto patrimonial que ante un pago por bienes y servicios provistos por el municipio.

La Ley de Rentas Municipales establece que el valor de la patente es de un monto equivalente entre el 0,25 y el 0,5 por ciento del capital propio, no pudiendo ser inferior a 1 UTM ni superior a 8.000 UTM. De entre las tres principales fuentes de financiamiento de los municipios (impuesto territorial, permiso de circulación y patentes municipales), solo en el caso de las patentes la ley establece un rango al interior del cual el municipio puede determinar la tasa.

No obstante, aquellos municipios que deben aportar por este concepto recursos al FCM, deben hacerlo en función del cobro de la tasa máxima, lo que no les permite reducir la tasa de la patente. Este es el caso de las municipalidades de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, que en conjunto recaudan del orden del 40 por ciento del total recaudado por patentes municipales en el país.

### **Permisos de circulación**

El valor del permiso de circulación se determina en la mayoría de los casos sobre la base de la tasación que realiza el Servicio de Impuestos Internos de los vehículos motorizados. Sobre esta tasación, la Ley de Rentas Municipales fija las diferentes tasas. En la práctica este permiso corresponde más bien a un impuesto patrimonial y nada tiene que ver con el pago por la provisión de la infraestructura vial u otro tipo de servicio que el municipio entrega a los usuarios de la red vial.

En el caso de los permisos de circulación, que deben ser renovados cada año, se permite una cierta movilidad por parte del contribuyente para elegir en qué municipio renovar este permiso y en consecuencia entregar los recursos correspondientes. En el pasado los municipios para captar mayores recursos por esta vía realizaban diversas campañas publicitarias basadas en resaltar su gestión, destacando, entre otros, los planes de inversión. De esta forma competían por captar contribuyentes y estos a su vez, mediante el pago del permiso de circulación, podían favorecer a una u otra gestión.

Pero a partir del año 2007 el Ministerio del Interior prohibió a los municipios realizar todo tipo de publicidad para captar a potenciales contribuyentes, autorizando solo avisos informativos en los que se indiquen locales, horarios y fechas de atención. Reforzando lo anterior, la Contraloría dictaminó que las municipalidades no están autorizadas para captar tributos mediante la utilización de fórmulas competitivas.

Lo anterior es contrario a la naturaleza propia de los gobiernos locales y destruye uno de los principales y potenciales beneficios que el país puede obtener a partir de la descentralización: la competencia entre jurisdicciones locales por atraer recursos a través de mostrar gestiones eficientes y que responden a las demandas de la ciudadanía.

### Derechos de aseo

El año 2007 los municipios destinaron a recolección de basura del orden de los 117 mil millones de pesos. Por ese concepto, los municipios recaudaron unos 51 mil millones de pesos. Ello implica que los municipios gastan más del doble de lo que recaudan por el cobro de derechos de aseo en su comuna.

Esta diferencia se debe en gran parte a que un porcentaje importante de las viviendas se encuentran exentas del pago de derechos de aseo, exención fijada por ley por el gobierno central. Esta exención implica que los municipios no pueden cobrar derechos de aseo aproximadamente al 70 por ciento de las viviendas del país, no obstante lo cual los municipios deben en cualquier caso prestar este servicio a la comunidad.

### Referencias bibliográficas

- Costa, R.; B. Horst** (2002). "Impuesto territorial: Análisis al proyecto de Ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa". *Libertad y Desarrollo*, Serie *Informe Económico*, 130. Julio.
- Larroulet, C.; B. Horst** (2003). "Descentralización: Aún queda mucho por hacer". *Libertad y Desarrollo*. Serie *Informe Económico*, 143, Septiembre.
- Horst, B.** (2003). "Financiamiento municipal: propuestas para una mayor autonomía". *Libertad y Desarrollo*. Serie *Informe Económico*, 145. Noviembre.
- Horst, B.** (2004). "Inversión pública en Chile. Análisis y propuestas de descentralización y desconcentración". *Libertad y Desarrollo*. Serie *Informe Económico*, 149. Junio.
- Horst, B.** (2006). "Fondo Nacional de Desarrollo Regional: discrecionalidad y burocracia", *Tema Público* 795. Noviembre.
- Horst, B.** (2007). "Modernización del Estado: descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales". *Libertad y Desarrollo*. Serie *Informe Económico*, 177. Marzo.
- Valenzuela, J.P.** "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile". Serie *Política Fiscal*, 101, CEPAL.
- OECD** (2003). "V. Fiscal Relations Across Levels of Government". Diciembre. *Economic Outlook*, 74
- Blöchliger, H.; D. King** (2006). *Working paper 2: Fiscal Autonomy of Sub-central Governments*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Governments.
- Ter-Minassian, T.** (ed.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- OECD** (1997). *Managing across levels of government*. OECD, Paris, 1997.

# Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?

**MARÍA TRINIDAD VALDÉS**

*Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, es directora del Programa Municipal del Instituto Libertad donde realiza asesoría permanente a alcaldes, concejales y funcionarios municipales; análisis y estudios en materias de descentralización, transparencia, participación ciudadana, entre otros; y asesoría parlamentaria en las materias mencionadas. Anteriormente, trabajó como asesor jurídico de la Municipalidad de Los Andes.*

**GONZALO VALDIVIESO**

*Ingeniero Agrónomo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado en organizaciones públicas y del tercer sector. Se desempeñó como subdirector y director del Programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Actualmente está a cargo del Área Municipal del Centro de Políticas Públicas UC.*

## Introducción

La descentralización es uno de los temas que está permanentemente en los programas de gobierno de las distintas coaliciones. La discusión pública asocia este concepto a la transferencia de atribuciones y funciones entre los diferentes niveles de la organización del Estado, desde el nivel central, hacia las regiones y las comunas. Sin embargo, la literatura define estas transferencias basándose en conceptos disímiles, tales como desconcentración, descentralización política, descentralización fiscal y delegación. La desconcentración corresponde básicamente a la instalación de agencias locales o regionales de las oficinas centrales y difícilmente puede considerarse un traspaso de responsabilidades y atribuciones a los niveles subnacionales. En la descentralización política, lo principal está en los mecanismos de participación democráticos en la elección de las autoridades locales. La descentralización fiscal se refiere principalmente a la capacidad de generar ingresos propios por la vía de impuestos u otros mecanismos, así como al gasto realizado por los gobiernos subnacionales de los ingresos recaudados por los gobiernos centrales. Finalmente, la delegación, una de cuyas formas se puede denominar agenciamiento, sería equivalente a la contratación de servicios desde una unidad central (principal) a una subnacional (agente), y es una fórmula ampliamente utilizada en el sistema chileno para “descentralizar” desde políticas nacionales hacia los municipios.

El presente trabajo pretende indagar en esta última forma de vinculación entre los niveles centrales y locales, analizando sus ventajas, dificultades y aportes a la política de descentralización, así como las limitantes que implica su utilización.

## Marco conceptual de descentralización y delegación

La descentralización ha sido definida prolíficamente en la literatura a lo largo del tiempo. En general se tienden a utilizar indistintamente diversos conceptos

para declarar transferencias de recursos, atribuciones y responsabilidades entre diferentes niveles de la administración del Estado, y todos ellos se agrupan bajo el rótulo de descentralización. Sin embargo, la amplitud de tal concepción debe ser precisada, lo que para efectos de este trabajo se hace siguiendo los postulados de Rodinelli, Nellis y Cheema (1983), citados por Mardones (2008), donde se declara que la descentralización sería la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde un gobierno central. Según ellos, existirían cuatro tipos principales de descentralización, dependiendo del receptor de la transferencia, a saber: desconcentración, delegación, privatización y devolución.

La primera se refiere a la acción que el mismo Estado desarrolla con oficinas regionales, dependientes directamente del nivel central. El término delegación se utiliza para explicar la transferencia de recursos y responsabilidades de ejecución, en un ámbito determinado, a una institución distinta a la que diseña, normalmente hacia niveles subnacionales autónomos, pero donde el gobierno central mantiene el rol preponderante de regulación y financiamiento. La privatización es una forma especial de delegación en la que la institución a la que se transfiere la responsabilidad y/o recursos corresponde a una organización privada. Finalmente, la devolución sería el traspaso total a entidades autónomas de las responsabilidades de planificación, diseño, regulación, monitoreo, financiamiento e implementación.

Este trabajo se concentra en el mecanismo ampliamente utilizado en el caso chileno, de delegación desde el gobierno central a los municipios como entidades autónomas en el nivel local.

### **Teoría de agencia o principal - agente**

La delegación de funciones y programas entre los distintos niveles de la administración del Estado puede ser comprendida desde el enfoque de Principal-Agente, en que las instituciones del gobierno central, como ministerios y servicios públicos nacionales, actúan como Principal y los municipios como Agentes de los mismos en relación con la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

El enfoque Principal-Agente, si bien se concibe desde la empresa privada, ha sido ampliamente discutido para explicar los fenómenos en las burocracias públicas, especialmente entre los distintos niveles de la administración del Estado (Bird, 1996; Przeworski, 1997; Mardones, 2008). Este enfoque supone la relación asimétrica de información y recursos que se generaría entre los distintos niveles, y plantea las dificultades para alinear los incentivos en la forma correcta con el objeto de eliminar las distorsiones que se pueden producir.

A diferencia del sector privado, en el que normalmente existen parámetros de valoración objetivos asociados a la situación financiera de la empresa –los cuales permitirían un mejor manejo de incentivos y evaluaciones, tanto institucionales

como de desempeño individual de los empleados-, en el sector público la situación es diferente y se requiere por tanto de mecanismos distintos para alinear las agendas de la agencias y el monitoreo de los resultados.

El modelo Principal-Agente se construye sobre la base de dos conceptos: asimetría de la información y riesgo moral (moral hazard). El primero se refiere a que las relaciones de intercambio entre actores están caracterizadas por la posesión desigual de información. El segundo se presenta cuando en una situación de intercambio entre dos actores existen incentivos para que el Agente actúe incrementando la probabilidad de ocurrencia de un evento negativo para los intereses del Principal (Mardones, 2008).

### **Bienes públicos nacionales y bienes públicos locales. ¿Qué se puede o se debe agenciar y qué no?**

Como se ha declarado anteriormente, el modelo Principal-Agente consiste, en términos simples, en que un principal opta por contratar a un agente debido a que carece del tiempo, expertise, conocimientos y habilidades más especializadas, o porque su utilidad es mayor al dedicarse a otras labores. De este modo, el Agente actúa en el interés del Principal. El Principal estipula qué es lo que se debe realizar y el Agente lo acepta a cambio de una retribución. Sucede que el Principal no puede monitorear permanentemente los esfuerzos del Agente, o la calidad del trabajo realizado. Pero para mejorar el resultado del trabajo del Agente, el Principal puede valerse (ex ante) de la reputación del Agente, y (ex post) de la entrega de incentivos por desempeño (Przeworski, 1997).

Ahora bien, en el caso de Chile surge el dilema de la autonomía política de los gobiernos subnacionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales. ¿Puede un municipio ser Agente y el gobierno central su Principal? La respuesta es sí, en aquellas funciones de responsabilidad exclusiva del gobierno central y que decide delegar en aquellas de responsabilidad compartida. La respuesta es no, en aquellas otras funciones de responsabilidad exclusiva de los municipios (Mardones, 2008).

Una forma alternativa de revisar los ámbitos en que el gobierno central y el subnacional pueden funcionar desde el modelo de contratación antes descrito, es revisar los tipos de bienes y servicios públicos que deben proveer a la ciudadanía.

En términos de eficiencia económica, el Principio de Oates plantea que suponiendo que el costo de la provisión del bien público en una jurisdicción sea el mismo tanto para el gobierno nacional como para el subnacional respectivo, entonces será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que este último provea la cantidad preferida por la población, en vez de que el gobierno central provea una cantidad per cápita uniforme para todas las jurisdicciones (Oates, 1972).

En la práctica internacional, la mayoría de los países asigna al gobierno central las funciones de defensa, política exterior, comercio internacional, regulación de la inmigración, promoción de la investigación y el desarrollo (I+D), regulación de

sectores industriales estratégicos, regulación del transporte y telecomunicaciones interregionales (interestatales), seguridad social (pensiones, invalidez y desempleo), definición de políticas y fijación de estándares de salud y educación.

Por su parte, los gobiernos regionales (provinciales o estatales, o en cualquier caso el nivel intermedio) son usualmente responsables por la infraestructura regional, la educación superior, y los establecimientos de salud más complejos.

Los gobiernos locales son normalmente responsables por la policía, los bomberos, el transporte público, la asistencia social, la educación primaria y secundaria, la salud primaria y preventiva (Mardones, 2008).

### **Otros mecanismos de agenciamiento como la focalización de programas sociales, en el marco del rol de redistribución del Estado**

Un elemento especial en la provisión de bienes y/o servicios públicos, lo constituyen los procesos intermedios relacionados con los mecanismos de asignación de beneficios. En este ámbito, es frecuente encontrar en la literatura la utilización de instrumentos de focalización y el diseño de subsidios definidos por el gobierno central de carácter nacional o regional, cuya aplicación a la población es realizada por el nivel local, el que en muchos casos también intermedia la entrega de beneficios.

Este servicio, que busca generar equidad en la función de asignación del gobierno central y en la distribución de ayudas sociales equivalentes a grupos prioritarios en todo el territorio del país, no está ajeno a las dificultades propias de la relación Principal-Agente, sobre todo en lo denominado por Przeworki (1997) como captura, ya que el Agente tiene intereses propios que lo pueden llevar a buscar mayores beneficios para las personas de su distrito en la aplicación de un instrumento de focalización.

Una forma de enfrentar estas dificultades es definir un control prioritario de los procesos, en oposición a un control posterior de los resultados (Przeworki, 1997), lo que se explica como la implantación de reglas rígidas por parte del Principal.

### **Tipos de transferencia**

En un estudio realizado para SUBDERE el año 2007,<sup>1</sup> se analizaron una serie de programas ejecutados “en conjunto” entre el gobierno central, ya sea directamente o a través de sus unidades desconcentradas, y las municipalidades. El resultado, entre otros elementos, permitió identificar distintas modalidades de realización y de acuerdos para su materialización.

Cabe hacer presente que este estudio no indagó en profundidad en programas

---

1. El estudio fue elaborado por el Programa de Políticas Públicas UC y un resumen ejecutivo se encuentra disponible en la el sitio web de la SUBDERE:  
<[http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73375\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73375_recurso_1.pdf)>

de infraestructura, los que pueden tener algunas variaciones en relación con las fórmulas descritas.

En general se encontraron tres modalidades principales:

- **Convenios de colaboración.** Estos establecen las reglas básicas del funcionamiento del programa. Habitualmente el nivel central, además de fijar dichas reglas, compromete recursos frescos para su ejecución, los que deben ser complementados con recursos frescos o valorizados de la institución local.

Bajo esta modalidad, normalmente la definición del territorio en el que se implementará el programa es realizada por el nivel central, a partir de indicadores propios, y “ofrece” la participación de la institución subnacional. Generalmente en este modelo no hay posibilidad de modificar la propuesta, ni adaptar los objetivos a la realidad local. Es lo que se podría denominar un programa que viene con instrucciones y caja de herramientas, en la cual el agente local solo es un ejecutor.

- **Concursos públicos para la provisión de un bien o servicio en el territorio.** Consiste en programas que se “licitan” en forma de concursos, por el nivel central, para que las entidades subnacionales postulen a sus ejecuciones. Esta modalidad implica el diseño por parte del postulante de un proyecto propio, acorde a su realidad, y con objetivos definidos por los equipos técnicos que postulan el proyecto.

Sin embargo, este sistema tiene una gran variabilidad, ya que el rango de acción y autonomía que tendrán los proyectos posibles de ser adjudicados dependerá de la flexibilidad de las bases del concurso. Asimismo, las reglas de ejecución final, que son plasmadas en un convenio específico, difieren entre las instituciones analizadas, incluso en algunos casos incorporan normativas laborales excepcionales para las personas a cargo de la implementación de las actividades.<sup>2</sup>

- **Traspaso de funciones.** Esta fórmula se refiere más que a un traspaso propiamente tal, al otorgamiento de nuevas funciones a los municipios, por medio de cambios a su ley orgánica, que son incorporadas a sus atribuciones compartidas. Por ejemplo, la seguridad ciudadana o el fomento productivo, o los intentos actuales porque cada municipio tenga una oficina de medio ambiente, en el marco del diseño del ministerio respectivo. En otros casos se trata de la modificación a la forma de actuar en una determinada área, como por ejemplo, en lo relacionado a vivienda social, en donde lo que cambia es la naturaleza de lo que el municipio realiza, pasando de una versión tradicional de inscripción y derivación de postulantes a los diferentes subsidios de vivienda, a la gestión de un proyecto habitacional que comprende desde la organización de la demanda a la licitación y recepción de la obra, pasando por el diseño de las casas.

2. Un ejemplo de esto son las condiciones que fija el CONACE para la ejecución del Previene en cada comuna, en el que se establece el sueldo (no relacionado con la escala administrativa municipal) y las cláusulas que el contrato a honorarios debe tener para las personas contratadas para su ejecución (permisos, beneficios, vacaciones, etc.).

Cabe señalar que bajo esta modalidad muchas veces se ha producido un incumplimiento de la ley, ya que ésta obliga a que cada nueva atribución tenga acompañada el financiamiento necesario; sin embargo, esto no siempre ha sido considerado. Otro problema que ha surgido es la falta de claridad en la responsabilidad que debe asumir el municipio, porque no se establece que ninguna entidad deja de ejercer la función traspasada, de modo que no llega a constituir una transferencia.

## Competencias a nivel local

### Funciones y atribuciones de las municipalidades

**Funciones:** se clasifican en privativas y compartidas.

**Privativas:** son aquellas cuya competencia les corresponde exclusivamente y cuyo ejercicio no puede ser asumido por otras entidades. Es decir, son las que deben ejercer de modo habitual y permanente con sus funcionarios, aunque para su cumplimiento pueden recurrir al sector privado. Éstas son: la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal (Pladeco), cuya aplicación debe armonizar con los planes regionales y nacionales; la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; la promoción del desarrollo comunitario; la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; el aseo y ornato de la comuna.

**Compartidas:** se refieren a las labores que las municipalidades pueden efectuar dentro del ámbito de su territorio, directamente o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado. Éstas son: la educación y la cultura; la salud pública y la protección del medio ambiente; la asistencia social y jurídica; la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la urbanización y la vialidad urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y la colaboración en su implementación; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

**Atribuciones:** para cumplir con las funciones enumeradas precedentemente, la ley entrega diversas atribuciones a las municipalidades. Éstas se dividen en esenciales y no esenciales.

**Esenciales:** son aquellas que están establecidas en la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y son: ejecutar el plan de desarrollo comunal; elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; administrar los

bienes municipales y nacionales de uso público, incluido el subsuelo, existentes en la comuna, salvo que en atención a su naturaleza o fines, y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado; dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles; otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones; aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal; constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura; establecer territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana; aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

Las no esenciales son las que les confieren las leyes en general.

Además, pueden colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales; esto, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos.

### **Los servicios traspasados**

En el área de educación las municipalidades administran prácticamente todas las escuelas públicas de educación básica y los establecimientos de educación media y técnico profesional. En salud administran la salud primaria, es decir los consultorios y las postas públicas.

### **Evaluación de programas y rendición de cuentas**

Chile ha optado por un modelo de transferencias intergubernamentales basado en dos principios: la competencia y los incentivos. Según este esquema, lo central ha sido la capacidad redistributiva a partir de Fondo Común Municipal (FCM) y el acceso a financiamiento del gobierno central a través de instrumentos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). Además, se consideran los Convenios de Programación que establecen las regiones directamente con los ministerios sectoriales (Wiesner, 2003).

Cada uno de estos instrumentos —con excepción del FCM— tiene mecanismos propios de evaluación, que generalmente comprenden la presentación de un programa o proyecto que incorpora en su diseño indicadores de efectividad, eficiencia, economía y calidad. Adicionalmente, la mayoría debe entrar al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y ser evaluado como Rentable Socialmente (RS) para ser financiado. Sin embargo, ninguno corresponde a los instrumentos utilizados en el marco del agenciamiento chileno, descrito anteriormente, por tanto no se aplican las reglas de traspaso intergubernamentales definidas para este tipo de situaciones.

El FCM no corresponde, en su modelo tradicional, a una transferencia entre distintos niveles, a pesar de que en los últimos años se ha incorporado un monto de suplemento de fondos nacionales, a través de la Ley de Presupuestos.

## **Diagnóstico de la situación actual**

El diagnóstico que se presenta a continuación se ha realizado a partir de documentos sobre el traspaso de programas y la ejecución conjunta entre instituciones del nivel local y nacional. Adicionalmente, se revisó la Ley de Presupuestos 2009 para estimar los recursos involucrados en dichos programas. Se analizaron algunos convenios de colaboración entre servicios públicos o ministerios y municipios para obtener información sobre los compromisos de cada parte. Finalmente, se consultó a expertos con experiencia en el trabajo municipal y la relación con instituciones del nivel central.

### **Superposición de funciones y atribuciones entre el gobierno central y las municipalidades**

En materia de funciones y atribuciones se produce un problema en la relación del municipio con el gobierno central a causa de la superposición de funciones y atribuciones. Lo anterior es provocado por la injerencia de organismos superiores de la Administración del Estado en las acciones municipales, y por la poca claridad en la asignación de las tareas.

La legislación entrega a otros servicios públicos atribuciones y funciones que tienen las municipalidades, provocando duplicidades, lo que en muchas ocasiones origina choques entre los distintos niveles. Esto se puede apreciar en las áreas de vivienda y urbanismo y en la de transporte y tránsito. Aunque ambas son atribuciones esenciales de las municipalidades, la ley establece que tienen que aplicar las normas de acuerdo a las instrucciones que dicten los ministerios respectivos. Estos actúan directamente en las comunas, lo que lleva a que las municipalidades no puedan impulsar planes propios coherentes porque entran en conflicto con otros niveles de gobierno. En este sentido, es posible nombrar, a modo de ejemplo, las siguientes materias: la confección del plan regulador comunal, que es una función privativa de los municipios; sin embargo, por so-

bre este instrumento está el Plan Regulador Intercomunal, confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo. Lo mismo, la vialidad, que se ha constatado como uno de los temas más complejos de las municipalidades de la Región Metropolitana, “debido a que su gestión no radica en ninguna institución en particular. Es planificada por SECTRA,<sup>3</sup> financiada vía FNDR o vía sectorial.<sup>4</sup> Los proyectos son aprobados por el SERVIU y ejecutados por los municipios. La falta de autonomía en el proceso de gestión que tienen los municipios, constituye la esencia del problema” (Fuentes, Allard y Orellana, 2007).

La injerencia del nivel central también se produce, en virtud de lo que hemos denominado agenciamiento, en áreas como el deporte, el turismo y los programas sociales, ya que los ministerios, centralizadamente, diseñan planes y proyectos para luego traspasar a los municipios los fondos destinados a su ejecución.

Por otra parte, tal como se señaló, contribuye a esta duplicidad de funciones la poca claridad que existe en la asignación de determinadas tareas, lo que, por ejemplo, puede apreciarse en el área del medio ambiente, ya que aparte del municipio existen otras instituciones (gobiernos regionales, Servicio de Salud del Ambiente, la Comisión Nacional del Medio Ambiente) que también son responsables de la protección del entorno. Así, no hay claridad sobre el rol que les corresponde a las municipalidades en esta área.

Como consecuencia de las situaciones descritas los ciudadanos no pueden identificar a los verdaderos responsables de las medidas que se toman en sus comunas. Tampoco pueden premiar una buena gestión, o castigar una mala, ya que no saben a quién atribuirle los actos, si al municipio o al gobierno central.

Por otra parte, la duplicidad de funciones provoca un lógico aumento de la burocracia y con eso una mala asignación de los fondos.

## **Definición y estimación de los montos de recursos involucrados en los traspasos**

### **Programas**

En primer lugar, corresponde advertir que se han dejado fuera de este estudio los servicios traspasados de educación y salud, por cuanto se considera que estas áreas merecen otro tratamiento, ya que tienen regulaciones y sistemas de financiamiento diferentes al resto de los servicios que prestan los municipios, lo que se traduce en otro tipo de relación entre las corporaciones edilicias y el gobierno central. Además, se estimó que el desarrollo de propuestas para mejorar el sistema de educación y salud excede los límites de este trabajo.

Ahora bien, para estimar el número de programas y los montos de recursos asociados que se ejecutan desde el gobierno central a través de los municipios, se

3. “En los casos en que forma parte de la red vial estructurante”.

4. “Es decir, son financiados por los gobiernos regionales o por los ministerios”.

realizó una revisión a las partidas de la Ley de Presupuestos 2009, ya que no existe un catastro oficial de ellos. Sin embargo, luego de su estudio se llega a la conclusión de que no es posible conocer con precisión cuántos son los programas ni los montos involucrados. Lo anterior, por cuanto su texto presenta una serie de dificultades que se verán en los párrafos siguientes.

### Programas dirigidos explícitamente a los municipios

Se inició el análisis revisando aquellas transferencias que explícitamente estaban dirigidas a las municipalidades.<sup>5</sup> Sin embargo, se encontraron solo 19 transferencias con estas características, 17 de las cuales corresponden al Ministerio del Interior, una al MINVU y otra a MIDEPLAN; el total es de M\$ 73.435.513. Éstas son:

CUADRO 1

#### Transferencias explícitas de los Ministerios de Interior, Vivienda y Urbanismo y Planificación a los municipios en la Ley de Presupuestos 2009 (en pesos 2009)<sup>6</sup>

CAPÍTULO	PROGRAMA	M\$
CONACE	Previene	4.120.372
Seguridad y Participación Ciudadana	Comunales y de barrios	7.811.559
SUBDERE	Capacitación y desarrollo comunal	2.435.162
SUBDERE	Municipalidades	2.909.789
SUBDERE	Apoyo a la acreditación de calidad de los servicios municipales	350.460
SUBDERE	Sistema de información financiera municipal	2.556.350
SUBDERE	Compensación por viviendas sociales	1.741.680
SUBDERE	Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal	9.867.131
SUBDERE	Programa de mejoramiento de barrios	5.285.367
SUBDERE	Plan comuna limpia	2.124.000
Inversión regional, I a XV Regiones	Actividades culturales	3.027.380
Inversión regional, I a XV Regiones	Actividades deportivas	3.095.085
Inversión regional, I a XV Regiones	Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL)	5.795.604
Inversión regional, VIII Región	Municipalidades	531.000
Inversión regional, Región XII	Municipalidades	321.591
Inversión regional, Región Metropolitana	Actividades municipales	582.522
<b>Total Ministerio del Interior</b>		<b>52.555.052</b>
Subsecretaría	Programa recuperación de barrios	20.307.793
<b>Total Ministerio de Vivienda y Urbanismo</b>		<b>20.307.793</b>
Subsecretaría de Planificación - Sistema de Protección Integral a la Infancia	Programa de fortalecimiento municipal	572.668
<b>Total Ministerio de Planificación</b>		<b>572.668</b>
<b>Total Ministerios de Interior, Vivienda y Urbanismo y Planificación</b>		<b>73.435.513</b>

5. Fuente: Instituto Libertad basado en la Ley de Presupuestos 2009

6. Se hace presente que en este ámbito existen dos transferencias dirigidas a municipalidades que pertenecen al área de educación. Éstas corresponden "provisión de infraestructura educacional", por

## Programas determinados a través de las glosas

En atención a que este primer resultado deja en evidencia que muchos programas no están incorporados en las transferencias mencionadas, se revisaron las glosas de las partidas, considerando todas las modalidades de traspaso a los municipios y no solo los que explícitamente están destinados a ellos. En esta oportunidad el número de transferencias aumentaron a 30, por un total de M\$ 854.649.352. Estas son las siguientes:

CUADRO 2  
Eventuales transferencias a los municipios determinadas a través de glosas en la Ley de Presupuestos 2009 (en pesos 2009)

MINISTERIO	CAPÍTULO	PROGRAMA	M\$
Interior	Inversión regional V Región	Iniciativas de Inversión	55.330
Interior	Inversión regional IX Región	Iniciativas de Inversión	2.200.000
Hacienda	Dirección de Presupuestos	A Subdere - Fortalecimiento de la Gestión Subnacional	3.106.350
MOP	Dirección General de OO.PP. - Dirección de Vialidad	Iniciativas de Inversión	702.022.356
MOP	Dirección General de OO.PP. - Agua Potable Rural	Iniciativas de Inversión	27.612.000
Agricultura	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Programa de Desarrollo de Acción Local -PRODESAL	2.527.523
MINVU	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Bienes y servicios de consumo	5.845.889
MIT	Unidad Operativa de Control de Tránsito	Proyectos	5.266.036
MIDEPLAN	Sistema Chile Solidario	Implementación de apoyo psicosocial del Sistema Chile Solidario <sup>7</sup>	6.971.084
MIDEPLAN	FOSIS	Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social	20.707.975
MIDEPLAN	FOSIS	Programa de Desarrollo Social	4.899.296
<b>Total</b>			<b>781.213.839</b>

No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que no hay certeza de cuántos son los recursos correspondientes a estas 11 nuevas transferencias que llegan a los municipios. Se destinan al ámbito comunal, aunque no necesariamente a los municipios, los siguientes programas:

1. El PRODESAL. Para su aplicación se requiere de un convenio entre el INDAP y el municipio; sin embargo, no se puede determinar a través de las glosas cuántos son los recursos que les llegan. Se establece que su presupuesto es de M\$ 9.285.685; éste contempla M\$ 6.758.162 para financiar programas, pro-

M\$ 75.886.111, proveniente de la SUBDERE; y a “sostenedores de establecimientos educacionales”, por M\$ 601.645, provenientes de inversión regional, de la VIII Región. Como puede observarse, la provisión de infraestructura educacional de la SUBDERE equivale a más de la mitad de los recursos que explícitamente se transfieren a los municipios.

7. Cabe señalar que en el capítulo del FOSIS este programa está identificado como “Programa de Apoyo Integral a Familias Indigentes”.

yectos y acciones incluidas en las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo y/o Programas de Mejoramiento de la Competitividad, aprobados por los respectivos Consejos Estratégicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. En la aplicación de estos fondos se deben considerar los equipos de profesionales, técnicos y administrativos correspondientes a los convenios firmados entre INDAP y municipalidades - PRODESAL.

2. Los proyectos de la Unidad Operativa de Control de Tránsito. Tampoco hay certezas de cuántos son los montos traspasados a los municipios. Esto, porque son las intendencias las que administran, operan, mantienen y mejoran el sistema de control de tránsito correspondiente, en el marco del acuerdo suscrito con las respectivas entidades edilicias. Para el cumplimiento de estos fines pueden celebrar todos los actos y contratos necesarios, incluidos convenios con las municipalidades en que se consignen los aportes o pagos que éstas efectuarán para la operación del sistema o por los servicios que obtengan.
3. Implementación del apoyo psicosocial del Sistema Chile Solidario. Para su ejecución MIDEPLAN debe celebrar convenios con las municipalidades. Sin embargo, excepcionalmente, y por razones fundadas, podrá destinar hasta M\$ 637.200 de dicho monto para la celebración de convenios con otros organismos del Estado o entidades privadas sin fines de lucro.
4. Programa de generación de ingresos e inclusión social. Tampoco hay referencias precisas de cuáles son los programas y recursos destinados a los municipios. Las glosas establecen que, con cargos a estos recursos, se consideran M\$ 12.043.495 para atender a lo menos a 21.900 usuarios del Sistema Chile Solidario a través del Programa de Apoyo al Microemprendimiento, y se sabe que su ejecución es realizada por los municipios. Además, su modo de asignación es a través de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); en consecuencia corresponde a los consejos regionales resolver, a partir de la proposición del intendente, las provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas en que se aplicarán los programas FOSIS y los recursos asignados a cada una de ellas. La determinación de los proyectos específicos que se financiarán corresponde a cada municipalidad asignataria, basándose en el informe técnico del servicio. Sin perjuicio de lo anterior, estos recursos también están destinados a proyectos de provincias y agrupaciones de comunas.<sup>8</sup>
5. Programa de desarrollo social. Al igual que el programa precedente, corresponde a Inversión Regional de Asignación Local. Así, sabemos que una parte de éste llega a los municipios pero sin más datos que nos permitan precisiones al respecto.
6. Transferencia del Ministerio de Hacienda a la SUBDERE para Fortalecimiento de la Gestión Subnacional. Está destinada a financiar actividades relacionadas con el componente “Fortalecimiento de la Administración Financiera en

---

8. En los casos de provincias o agrupaciones de comunas, la determinación se hará conforme lo establezca el instructivo del Servicio, el que deberá incorporar la participación de las comunas involucradas.

el Nivel Municipal”. En éste tampoco es posible determinar cuánto llega al municipio.

En cuanto al resto de las transferencias, que son las destinadas a iniciativas de inversión y a bienes y servicios de consumo, no necesariamente llegan a los municipios, ya que también pueden recibirlas los gobiernos regionales, otras entidades públicas o privadas, etc. Para efectos de ilustrar esta situación, se mencionan los siguientes ejemplos:

1. En el caso de las iniciativas de inversión de la Dirección de Vialidad, se establece que con cargo a estos recursos se podrán financiar proyectos de inversión en construcción, habilitación, mejoramiento y conservación de caminos comunitarios ubicados en territorios regidos por la Ley Indígena.<sup>9</sup> Con esa finalidad, podrá celebrar convenios de ejecución de obras con los gobiernos regionales y/o las municipalidades; para esto deberán presentar a la Dirección de Vialidad el listado de proyectos y obras a ejecutar, señalando asimismo los recursos regionales, comunales o del sector privado comprometidos en participar en el financiamiento conjunto de proyectos que se estimare procedente. Definido el programa de obras a ejecutar, la inversión de estos recursos podrá efectuarse directamente por la Dirección de Vialidad o las municipalidades.
2. En el caso de los recursos destinados a bienes y servicios de consumo, de la Subsecretaría de Vivienda, se dispone que con cargo a estos se contratarán estudios de planificación urbana que abarquen los niveles regionales, intercomunales y/o comunales, por un monto de M\$ 635.076, y se podrán financiar los gastos asociados a la licitación, contratación y difusión de estos estudios, así como la publicación de los instrumentos. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá realizar convenios con municipalidades y/o gobiernos regionales cuando exista financiamiento compartido.

### Programas sin transferencias

Existen tres programas del gobierno central que involucran a los municipios pero que presentan una situación especial dentro de la Ley de Presupuestos 2009; estos son: los pavimentos participativos, los programas de mejoramiento de condominios sociales, y los de rehabilitación de espacios públicos del MINVU. La particularidad está en que las municipalidades deben aportar recursos al SERVIU<sup>10</sup> para su ejecución (así estos aportes están considerados dentro de sus ingresos).<sup>11</sup>

9. Ley 19.253.

10. Además, dentro de las entidades públicas que entregan ingresos a Policía de Investigaciones se contemplan las municipalidades, sin embargo en este caso no hay glosa que permita determinar si es en atención a algún programa, razón por la cual no fue incluido en este catastro.

11. Los programas de mejoramiento de condominios sociales no se contemplan en las regiones VII, IX, X, y XI.

## Otros programas

Sin perjuicio de la revisión realizada, es posible observar que aún hay programas que el gobierno central delega de alguna forma en los municipios pero que la Ley de Presupuestos 2009 no los vincula expresamente. En este ámbito se debe tener en cuenta que ni siquiera la distinción entre transferencias al sector público o privado sirve de criterio seguro, ya que en algunas oportunidades hay transferencias al sector privado que contemplan una glosa que señala que con cargo a los recursos se podrán destinar a otras entidades públicas.<sup>12</sup>

A continuación se dará cuenta de aquellos programas contemplados en la Ley de Presupuestos que sabemos que llegan a los municipios, ya sea porque es de público conocimiento o porque se ha investigado sobre su contenido. De esta forma se encontraron 18 nuevos programas, sin embargo, se advierte, que es posible que falte alguno.

CUADRO 3  
Otras transferencias a los municipios identificadas en la Ley de Presupuestos 2009  
(en pesos 2009)

MINISTERIO	CAPÍTULO	PROGRAMA	M\$
Justicia	SENAME	Subvención a Menores en Situación Irregular	71.699.766 <sup>13</sup>
Interior	SUBDERE Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso	Recuperación y Desarrollo Urbano de la Ciudad de Valparaíso	10.206.921
Trabajo	Subsecretaría del Trabajo -PROEMPLEO	Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	10.470.583
Trabajo	Subsecretaría del Trabajo -PROEMPLEO	Programa Inversión en la Comunidad	3.546.666
SEGEJOB	Instituto Nacional de Deportes	Corporaciones Municipales de Deportes*	1.188.054
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Habitabilidad Chile Solidario	12.503.971
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Identificación Chile Solidario	382.264
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Bonos art. 2° Transitorio, Ley 19.949 (Bono de protección)	17.871.497
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Chile Solidario	1.217.517
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Ficha de Protección Social	885.283
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Supervisión y Seguimiento de la Gestión Territorial	913.488

12. Ejemplos:

- Los programas: “PRODEMU”, “Fundación Familia”, “Difusión y Promoción de Derechos y Participación de Mujeres”, del Servicio Nacional de la Mujer, que están contemplados en transferencias al sector privado, contienen una glosa que señala que con cargo a estos recursos también se podrán celebrar convenios con entidades públicas.
  - En el FOSIS se mencionan transferencias al sector privado y la glosa respectiva señala que con cargo a este ítem se podrán destinar recursos a instituciones públicas y organismos del sector público.
13. Incluye M\$ 3.186.000 destinados al desarrollo de proyectos de prevención general, a través de los Centros Comunitarios por los Derechos Infante Juveniles (CIJ).

MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle	971.462
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo	3.318.308
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema de Protección Integral a la Infancia	Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil	1.106.604
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema de Protección Integral a la Infancia	Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia	343.601
MIDEPLAN	SERNAM - Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar	2.375.588
MIDEPLAN	SERNAM - Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	5.955.142
SEGPRES	SENAMA	Fondo Concursable Nacional de Iniciativas desarrolladas por ejecutores intermedios (del Fondo Nacional del Adulto Mayor) <sup>14</sup>	488.520
<b>Total</b>			<b>145.445.235</b>

\* Cabe advertir que se incorporó en esta categoría la transferencia que realiza el Instituto Nacional de Deportes a las Corporaciones Municipales de Deportes ya que si bien son corporaciones de derecho privado distintas de las municipalidades, el traspaso tiene directa implicancia en sus respectivos ámbitos.

## Mecanismos de traspaso de recursos y costos de agenciamiento. Oportunidad del traspaso de los recursos

El ejercicio de definir los costos de agenciamiento de cada programa es un trabajo complejo dadas las diferencias significativas en sus naturalezas y diseños. Es así como será muy distinto un programa de inversión, en el que la gran mayoría de los recursos van a ser licitados para la construcción de una obra, a otro de intervención social, en el que cerca de la totalidad de los recursos está destinado a recursos humanos especializados.

Una complejidad adicional, que se constata en el mencionado estudio de la SUBDERE, consiste en que los sistemas de contabilidad, previos a la entrada en vigencia del nuevo clasificador presupuestario municipal, no permiten definir con mediana claridad y en forma eficiente y rápida los costos efectivos de la ejecución de un programa definido desde el nivel central. Esto implica que cualquier intención de cambiar el mecanismo de negociación entre el nivel local y el central se entrampará en una realidad dramática: el municipio generalmente no sabe cuánto gasta para ejecutarlo y por tanto difícilmente podrá incorporar en su negociación los costos asociados a su administración y ejecución.

14. La transferencia del SENAMA al Fondo Nacional del Adulto Mayor es una transferencia al sector privado por M\$ 3.522.390. Luego, una de sus glosas señala que de este total podrá destinarse hasta un 5 por ciento para gastos relacionados directamente con su administración. Incluye M\$ 371.700, para el Fondo Concursable Nacional de Iniciativas Desarrolladas por Ejecutores Intermedios que trabajan con adultos mayores y M\$ 488.520 para convenios institucionales asociados a acciones complementarias en el marco de la protección social. En este ámbito solo tenemos la certeza de que las municipalidades funcionan como ejecutores intermedios que trabajan con adultos mayores.

## Impactos del traspaso de programas en el municipio

El estudio desarrollado por SUBDERE sobre los efectos de los traspasos de funciones y/o programas en los municipios, describe sus consecuencias en la organización municipal y en las finanzas. En ambos casos, desde la óptica de los funcionarios y directivos municipales, se identifican aspectos positivos y negativos.

### Efectos en la organización

Entre los efectos positivos de los traspasos, los más importantes son:

- Mejora la cercanía del municipio con la gente. El traspaso es percibido como una oportunidad para intervenir en mayores ámbitos de la vida de los vecinos.
- Da la posibilidad de responder con mayores recursos y capacidad de acción en el nivel local. Si bien los mayores recursos son importantes, la capacidad de acción, definida en el estudio como la expertise para enfrentar problemas complejos a nivel local, es fuertemente agradecida por los funcionarios.
- Genera una mayor eficacia del Estado al trabajar a través de los municipios, ya que sus políticas y programas se ejecutan en el nivel del gobierno más cercano a las personas.
- A su vez, se declara que mejora la focalización, identificación de los usuarios e integralidad de la intervención. Esto último porque permite, en el nivel local, vincular a los ciudadanos con distintas ofertas de programas e iniciativas que complementan el trabajo con las personas y familias de una comuna.

Entre los efectos negativos en la organización se destacan los siguientes:

- Del conjunto de programas estudiados se visualiza claramente un problema de sobrecarga de trabajo en algunas unidades municipales, sobre todo en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), pero también en las oficinas de administración y las que tienen a cargo las licitaciones. Este es un hecho trascendente porque generalmente no aparece vinculado a los costos en la implementación de una iniciativa, pero causa un alto nivel de estrés y frustración en las unidades y sus directivos.
- Un segundo elemento destacado y que se relaciona con el anterior es que la negociación de programas normalmente es uno a uno. Esto implica que se pueden generar varias iniciativas simultáneas ligadas a la misma unidad municipal, lo que termina por colapsarla.
- Se menciona también la falta de capacidades en áreas de soporte municipal (finanzas, licitaciones, informática, etc.), y de parte de los funcionarios municipales para ejecutar los programas (entrega de elementos técnicos para enfrentar temáticas nuevas desde el municipio y capacitaciones). Estos traspasos también producen confusión sobre la dependencia de los programas:
  - Por una parte no es clara la identificación de ellos al interior del municipio, lo que origina resistencias y falta de sinergias con iniciativas propias. Adicionalmente, para la comunidad no resulta fácil identificar a la entidad responsable

- de cada acción del programa y por tanto a quién debe canalizar las críticas y requerimientos, así como los agradecimientos en los casos que corresponda.
- Respecto de las personas que laboran en estos programas también se observa una dualidad en la identificación de quién lo gestiona. Esto se intensifica en algunas funciones en que la selección, evaluación, remoción y condiciones laborales son fijadas por el organismo central. En este mismo sentido, las remuneraciones no siempre son concordantes con las escalas municipales, lo que puede producir otro problema entre los funcionarios de la institución y los adosados a programas “externos”.

### Efectos en las finanzas

El estudio mencionado hace una primera aproximación a los efectos que tienen los programas y/o funciones traspasados en los municipios. Algunas de sus hallazgos son los siguientes:

- En general los mayores requisitos que los programas demandan a los municipios son de infraestructura y equipamiento. Todos los convenios revisados determinan que la infraestructura para la ejecución va a ser aportada por la institución local; sin embargo, al indagar en la precisión del compromiso, se visualiza una gran diversidad, desde un espacio individual de trabajo hasta zonas amplias para la atención de público. Esta demanda no es bien cuantificada al inicio del programa y muchas veces va variando durante su desarrollo, lo que se explica, por una parte, por la evolución de la intervención, y por otra, por cambios en el diseño o adaptaciones en su implementación.
- En los municipios evaluados no se encontraron registros del total de programas que ejecutan. Esto conlleva una dificultad efectiva para controlar, monitorear y cuantificar eficientemente los tiempos dedicados a la dirección de cada iniciativa y los costos involucrados.
- No hay registros de cuánto le cuesta ejecutar cada programa al municipio. Los sistemas de contabilidad consultados en el estudio detallaban con precisión los gastos asociados a los recursos traspasados por las instituciones del gobierno central, pero no mantenían registros de los recursos propios invertidos en cada programa, ni siquiera en forma detallada de los gastos efectivos.
- En general los municipios declaran que aportan más recursos en los programas sociales que los que comprometen para la implementación. En este ámbito el estudio no es concluyente, pero entrega indicios de que los municipios aportan al menos entre el 30 y 70 por ciento de los dineros entregados por las instituciones del gobierno central.

### Responsabilidad, rendición de cuentas y evaluación de programas

Después de revisar algunos convenios entre el nivel central y los municipios<sup>15</sup>

15. Programa Mejorando La Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Jefas de Hogar; Programa CONACE Previene en la Comuna; Oficina de Protección de Derechos (OPD), del SENAME; Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), de INDAP; Programa Puente, de FOSIS.

para la ejecución de programas diseñados por el primero, se concluyó que no existe un criterio único que permita determinar la responsabilidad de los gobiernos locales en dicha la ejecución. Esto, porque los convenios, que son los instrumentos que fijan el marco de responsabilidad de los municipios, presentan grandes diferencias. Algunos se limitan a exigir rendiciones de cuentas y/o informes sobre la ejecución; otros en tanto obligan a restituir los fondos recibidos si no se cumplen los objetivos.

Todos los convenios son redactados por el nivel central y generalmente las municipalidades no tienen injerencia en las obligaciones que asumen, sin perjuicio de que siempre pueden decidir sobre su celebración. Así, dada la falta de participación en el diseño y en la forma de ejecución del programa, no correspondería responsabilizarlas de sus éxitos o fracasos, salvo en el caso de incumplimiento del convenio.

Para tener una referencia de lo señalado, a continuación se mencionan, a modo de ejemplo, algunos aspectos relacionados a la ejecución, responsabilidad y participación de los gobiernos locales en la evaluación de los convenios revisados:

Hay programas en que la municipalidad es una mera ejecutora con responsabilidades expresamente determinadas, como ocurre con el Previene de CONACE. En otros actúa como colaboradora y trabaja en conjunto con el organismo del gobierno central, lo que se observa en el programa Puente de FOSIS. En cuanto a las rendiciones al nivel central, en el caso del Previene debe entregar informes de ejecución al ministerio, remitir a las oficinas de CONACE una evaluación de la implementación, ejecución y aplicación, y rendir cuenta de los recursos. En el caso del Programa Puente debe realizar un informe administrativo de la operación y resultados del convenio. Sin embargo, en ninguno se establecen sanciones o procedimientos para que el nivel central aplique ante malos resultados.

Existen otros programas en que el nivel central evalúa a los municipios, como es el caso del Mejorando la Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Jefas de Hogar, del SERNAM.<sup>16</sup> En éste la municipalidad se obliga a: efectuar aportes financieros; realizar acciones para cumplir con los objetivos del programa; certificar la recepción de los recursos, destinarlos al cumplimiento del convenio y rendir cuenta de ellos. El SERNAM supervisa y evalúa los resultados y gestión de la municipalidad respecto del proyecto aprobado, e incluso se reserva la facultad unilateral de poner término al convenio en caso de incumplimiento grave de los compromisos. Asimismo, en el proyecto Oficina de Protección de Derechos (OPD), que se ejecuta por un convenio que se suscribe en virtud de un concurso, la municipalidad, que participa como colaborador acreditado, se obliga, entre otras cosas, a rendir cuenta mensual al SENAME de los fondos transferidos, y

---

16. Se realiza a través de la implementación de un modelo de intervención integral, participativo, de coordinación intersectorial y de ejecución municipal.

éste se encuentra facultado para solicitar su restitución cuando la inversión no se ajuste a los objetivos del proyecto.

También hay programas en que la municipalidad tiene un rol más activo, como es el caso del PRODESAL. En éste asume “la responsabilidad plena y directa en calidad de entidad colaboradora y ejecutora, aportando las capacidades profesionales, técnicas, operativas, administrativas y de infraestructura necesarias para la adecuada prestación del servicio”. En cuanto a la evaluación y rendición de cuentas, debe presentar informes técnicos y financieros tanto de los recursos aportados por INDAP como de los propios comprometidos. INDAP puede poner término al convenio cuando a su juicio exista incumplimiento de la municipalidad a los compromisos y obligaciones contraídas. Asimismo, tanto la municipalidad como los usuarios están facultados para terminarlos cuando no se observen progresos por parte de estos últimos. En virtud de lo señalado, cabe tener en cuenta que de los convenios revisados solo el PRODESAL considera la evaluación del propio municipio y de los usuarios como un factor que permite anticipar el término de la relación contractual. Por último, cabe destacar que este es el único caso en que se considera la opinión de los usuarios.

Como se ha señalado, un problema adicional de esta diversidad es que la ciudadanía no sabe a quién atribuirle la buena o mala gestión de una política. Incluso, hay programas que pueden llevar hacia una mayor confusión, como en el caso de la OPD, ya que dentro de las obligaciones que se le asignan a la municipalidad está la de dejar claramente establecido, en todas las actividades que desarrolle, que se trata de un proyecto financiado con aportes del SENAME, debiendo incorporar la imagen corporativa del servicio en todo el material gráfico que edite.

### **Evaluación y rendición de cuentas hacia la ciudadanía**

De acuerdo a la investigación realizada se ha constatado que no existen mecanismos definidos para evaluar programas desde la ciudadanía, más allá de algunos dispositivos muy menores en programas específicos (p.e. PRODESAL - INDAP).

Sin embargo, un estudio realizado por la SUBDERE, el año 2007,<sup>17</sup> encontró que “la ciudadanía tiende a sobre-responsabilizar al municipio por una serie de servicios, especialmente las referidos a empleo, fomento productivo, medio ambiente y pavimentación de calles” (SUBDERE 2007), lo que se explica en parte porque los encuestados identifican correctamente alrededor de la mitad de las funciones exclusivas del municipio, generándose confusión en lo que respecta a las compartidas.

En este mismo estudio se da cuenta de una baja evaluación de la calidad de los servicios recibidos por la población, destacando los problemas en seguridad ciudadana y control de la delincuencia.

17. Estudio “Conocimiento y percepción ciudadana sobre las funciones y servicios municipales”, SUBDERE 2007.

Entre las recomendaciones, se sugiere mejorar los sistemas de *accountability* hacia la ciudadanía, difundir lo que son las responsabilidades municipales y diseñar modelos básicos para la elaboración de la cuenta pública.

La encuesta Bicentenario, realizada por la Universidad Católica de Chile y ADI-MARK, muestra que el año 2008 la ciudadanía define el municipio como la institución que puede ayudarle más a resolver sus problemas (38 por ciento). Sin embargo la misma encuesta, al indagar por la evaluación de la gestión del municipio, le otorga un promedio de nota general (1-7) de 4,4, destacando que el área mejor evaluada es la única de responsabilidad exclusiva municipal, a saber, aseo y ornato, con un promedio de 4,7, en desmedro de la educación, salud primaria y seguridad ciudadana (4,5; 4,1 y 4,1 respectivamente).

### **Evaluación y rendición de cuentas del gobierno central**

En el país actualmente la evaluación de programas gubernamentales la realiza la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, función que se ejecuta a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión que establece tres líneas de evaluación ex post. Entre ellas, para el objetivo de este trabajo las más relevantes son: la evaluación de programas gubernamentales y la evaluación de impacto.<sup>18</sup>

- i) Evaluación de programas gubernamentales (EPG): su objetivo es el diseño, gestión y resultados de los programas públicos, proporcionando información que apoye la gestión y el proceso de asignación de recursos.<sup>19</sup>

Después de revisar las evaluaciones de programas gubernamentales realizadas por la DIPRES, sin considerar los de educación y salud, desde el año 2000 al 2008, se concluye que en los casos en que el ente público ejecutor es el municipio, no existe un criterio único para medir su desempeño (ni el de otros ejecutores intermedios).<sup>20</sup> En efecto, prácticamente no se hacen referencias a su gestión. Tampoco en el ámbito de las recomendaciones que incorporan estas evaluaciones hay un enfoque preciso a la labor municipal.

- ii) Evaluación de impacto (EI): su objetivo es definir el impacto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios. Dependiendo de los ámbitos a evaluar, comprende dos modalidades: las evaluaciones por módulo de impacto y las evaluaciones en profundidad. Las primeras integran la evaluación de los resultados de los programas (eficacia), con los principales aspectos de la efi-

---

18. La tercera línea es la evaluación comprehensiva del gasto (EC), cuyo objetivo es evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un ministerio, lo que implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un ministerio, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

19. <http://www.dipres.cl/572/article-37369.html>

20. Por ejemplo, las siguientes evaluaciones: PRODEMU, de MIDEPLAN, evaluado en 2008; Fondo Solidario de Vivienda (FSV), del MINVU, evaluado en 2006; Chile Barrio, del MINVU, evaluado en 2002.

ciencia y economía en el uso de los recursos. Las segundas, además, realizan un análisis de la gestión de los procesos internos de los programas, lo que consiste en analizar y emitir juicios acerca de aspectos como la toma de decisiones, su estructura organizacional, asignación de responsabilidades, uso de mecanismos de evaluación y monitoreo, criterios de focalización y selección de los beneficiarios, entre otros. En cuanto a la eficiencia del programa, se considera que los recursos necesarios para la ejecución son escasos y de uso alternativo, de modo que los mismos beneficios no pueden ser logrados a cualquier costo. Este último indicador implica responder, entre otras preguntas, si los recursos invertidos fueron socialmente rentables, es decir, si el conjunto de beneficios generados por el programa, valorados socialmente, es mayor que sus gastos financieros y no financieros; si la unidad ejecutora del programa conoce y está considerando todos los gastos relevantes; si los componentes del programa están siendo producidos al mínimo costo posible.<sup>21</sup>

Al revisar este tipo de evaluaciones efectuadas por la DIPRES desde el año 2000 al 2007 se concluye que tampoco existe un criterio universal para evaluar la labor que realiza el municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que en ocasiones existan referencias a su gestión.

## Propuestas

En atención al diagnóstico expuesto, resulta necesario establecer mecanismos para perfeccionar el agenciamiento de las políticas nacionales, de manera que el nivel central y el local tiendan a complementarse, potenciando sus ventajas, ordenando y coordinando la ejecución de los programas.

Dentro de los aspectos positivos del traspaso de programas a los municipios, se observó que se abren posibilidades para intervenir de modo más eficaz en mayores ámbitos de la vida de los vecinos. Lo anterior, principalmente a través de la entrega de mejor capacidad de acción o expertise, ya que en materia de recursos la situación es más compleja. Si bien estos son fundamentales, no hay opiniones uniformes en relación a su suficiencia. En efecto, es frecuente el reclamo de que a los municipios cada vez se les entregan más obligaciones sin el debido financiamiento. Sin embargo, como no existe una cuantificación de los costos involucrados en la implementación de cada iniciativa, no es posible dimensionar la magnitud de esta afirmación. La falta de recursos también abarca problemas como la sobrecarga de trabajo en algunas unidades municipales, la falta de ciertas capacidades tanto de soporte como de funcionarios, lo que, como se constató, también se ve agravado porque los programas se negocian individualmente.

A continuación, se presentan propuestas con el objeto de mejorar los sistemas de diseño, ejecución y evaluación de programas compartidos entre el nivel central y

21. Metodología de Evaluación de Impacto. División de Control de Gestión. Santiago, abril de 2007. Chile.

local, a través de mecanismos más efectivos de rendición de cuentas y del fortalecimiento de las políticas e instituciones locales.

### **Flexibilizar los convenios respecto de la ejecución, pero clarificar la responsabilidad y sanciones sobre los resultados**

En este ámbito se propone que el gobierno central fije los objetivos generales de los programas y que luego entregue a la municipalidad los recursos para que los diseñe y ejecute. Esto podría realizarlo a través de sus propios funcionarios o de licitaciones.

Este sistema presenta múltiples ventajas ya que los programas debieran ser más receptivos con las necesidades e intereses de sus destinatarios y adecuados a la realidad local. Por su parte, los beneficiarios y la ciudadanía en general podrían ejercer mejores controles. Asimismo se permitiría delimitar con mayor precisión las responsabilidades sobre los resultados. Por último, se evitaría la duplicidad de programas entre el gobierno central y los municipios, además de la sobreintervención en territorios y grupos prioritarios.

En este modelo el gobierno debe fijar estándares objetivos de calidad para asegurar el cumplimiento de sus políticas. Además, estos permitirían evaluar el desempeño de los municipios y la eficiencia del agenciamiento. El sistema de evaluación tendrá que ser integral e independiente del Ejecutivo, lo que podría corresponder a las funciones de una institución como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. El resultado de las evaluaciones deberá ser público y permitir comparar la gestión de los diferentes gobiernos locales.

Para los casos en que los municipios no cumplan con los estándares de calidad fijados por el gobierno, se deben contemplar mecanismos para “quitarles” los programas.

Este esquema define un nuevo rol para las instituciones del gobierno central, quienes pasarían a tener una función en la promoción y asesoría técnica del diseño de políticas y programas. Solo le correspondería un rol en la ejecución directa en el caso de iniciativas de alcance universal, y que por lo tanto deben llegar con la misma modalidad a todos los territorios del país, o en los casos en que las municipalidades resulten mal evaluadas.

Mientras se logra la implementación completa de esta propuesta, se sugiere modificar el actual sistema de traspaso de programas, unificando los criterios y estableciendo principios claros que permitan delimitar las responsabilidades que le cabe al nivel central y al local en su ejecución. Además, se deben fijar estándares de calidad para evaluar la conveniencia de la ejecución del programa y en caso de no ser útil ponerle término. Estos principios deben ser aplicables a todos los convenios que se suscriban con los municipios, por medio de plantillas uniformes y con clara delimitación de responsabilidades, prohibiendo intervenciones en ámbitos propios de la gestión local, como la fijación de honorarios e incentivos, contratación y remoción de personal, entre otros.

**Coordinar, monitorear y supervisar desde alguna instancia del nivel central el conjunto de traspasos que se van concretando en el municipio. Bajar el número de interlocutores en políticas focalizadas (no universales de derechos) de promoción sobre grupos o territorios prioritarios**

En conjunto con la propuesta anterior, se requiere de una autoridad que dirija y coordine las políticas sociales provenientes del nivel central. La forma en que los ministerios y servicios públicos diseñan e implementan los programas redundan en una dispersión de las responsabilidades y dificultad en las evaluaciones. De esta forma, es necesaria una instancia que articule los traspasos y que siga su evolución. Esto además posibilitaría que se complementen y “dialoguen” entre sí, generando economías de escala y aprendizajes institucionales.

Si bien la cantidad de programas aparece como una oferta para cubrir cada una de las necesidades de la población, esto no garantiza que las satisfagan adecuadamente. En general, la dispersión tiende a un excesivo gasto de recursos, ya que cada programa opera por separado.

**Crear un mecanismo para transparentar los costos que significan tanto al nivel central como a los municipios la ejecución conjunta de programas**

Se debe implementar un mecanismo que permita transparentar los costos que conlleva la ejecución de cada programa. Este elemento es especialmente relevante al momento de evaluar los programas, la eficiencia en su implementación y las respectivas responsabilidades.

Actualmente no existe un catastro oficial de los programas que traspasa el nivel central a los municipios, con la indicación de los recursos correspondientes, lo que se ve agravado porque tampoco hay indicadores que permitan conocer cuánto cuesta la ejecución de cada uno de dichos programas, desconocimiento que afecta por igual al nivel central como a los municipios. La atención está puesta en los montos de los traspasos, los que, como se analizó, tampoco se pueden determinar con precisión; sin embargo, si los costos involucrados no se conocen, tampoco se generan incentivos para lograr un mejor rendimiento ni es posible mejorar la gestión.

Esta propuesta debería propender a generar traspasos en bloque de recursos, para que cada gobierno local decida sus iniciativas de acuerdo a su realidad. Por ejemplo, para las áreas sociales del municipio. Así éste determinará si son utilizados en iniciativas para los distintos grupos prioritarios como adulto mayor, infancia, mujeres trabajadoras o combate a la indigencia.

## Referencias bibliográficas

- Bird, R.M.** (1996). “Descentralización Fiscal: una Revisión”. Seminario Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Nacional de La Plata. Junio 1996.
- Fuentes, L.; P. Allard, A. Orellana** (2007). Capítulo: “El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal”. En: *La Reforma municipal en la mira*. Expansiva, Observatorio Ciudades UC y Escuela de Trabajo Social UC. Octubre.
- Ley de Presupuestos del Sector Público, año 2009.** <[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)>
- Mardones, R.** (2006). “Descentralización y Transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 núm. 1.
- Mardones, R.** (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *Revista Eure*, vol. XXXIV, núm. 102. Agosto.
- Przeworski, A.** (1997). “Sobre el diseño del Estado, un enfoque Principal-Agente”. *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 3.
- Serrano, C.; D. Raczynski** (2001). “Descentralización: Nudos Críticos”. CIEPLAN.
- SUBDERE** (2007). “Conocimiento y percepción ciudadana sobre las funciones y servicios municipales”. Resumen ejecutivo en: <[http://www.subdere.gov.cl/1510/articulos-73377\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articulos-73377_recurso_1.pdf)>.
- SUBDERE** (2007). “Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de Programas y/o Funciones a los municipios”. Resumen ejecutivo en: <[http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73375\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73375_recurso_1.pdf)>
- Valenzuela, J.P.** (2007). “Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile”. Capítulo VIII de *Desafíos al desarrollo de Chile: Elementos para el diálogo de Políticas*, BID.
- Wiesner, E.** (2003). “Fiscal Federalism in Latin America: from entitlements to markets”. Banco Interamericano de Desarrollo.

# Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión.

## ■ Propuesta de una arquitectura

**FELIPE BERNSTEIN**

*Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y B.A. en Economía, Gustavus Adolphus College, Minnesota, Estados Unidos, 1979. Como consultor ha asesorado diversas empresas o instituciones públicas, nacionales e internacionales en materias de innovación tecnológica, desarrollo de software, sistemas de capacitación y gestión financiera.*

**JOSÉ INOSTROZA**

*Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigador del proyecto ANILLO SOC-08 de implementación de políticas públicas a nivel subnacional.*

---

## Introducción

Proponer una mayor modernización de los municipios en Chile es un lugar común. El mayor desafío no es impulsar esta idea sino que contar con los “enfoques y métodos técnicamente adecuados” y que, a la vez, sean “políticamente factibles” para ese objetivo. Para lo anterior, el país debe avanzar hacia un conocimiento que sea sensible al “modelo de agregación de valor” y los “modos de organización operativa” propios de sus municipios.

Este trabajo no intenta desarrollar completamente dichas ideas, ni entregar diagnósticos acabados, ni pretende ser una investigación completa. Su propósito es presentar una reflexión y algunas propuestas que sirvan para el diseño de una “Arquitectura Organizacional” para la modernización municipal. Las principales fuentes utilizadas son: literatura internacional, documentos oficiales del gobierno de Chile —especialmente el proyecto de ley que regula el nuevo artículo 121 de la Constitución— y la experiencia de los autores.

En Chile existe una especie de credo profundamente arraigado, sobre todo en sectores tecnocráticos del gobierno central, aunque rara vez declarado públicamente. Se cree que el modo centralizado de gestionar el Estado chileno explicaría en buena medida los resultados socioeconómicos relativamente mejores del país en comparación con el resto de Latinoamérica. Es difícil refutar o comprobar dicha creencia, lo cierto es que se encuentra fuertemente arraigada. Por este motivo es que la generación de “mecanismos de evaluación municipal” es tan importante, ya que: contribuirán paulatinamente a despejar las desconfianzas respecto de la gestión local, distinguiendo cada vez mejor qué municipios trabajan bien y cuáles no, para entregarles más responsabilidades y financiamiento o apoyos.

Los municipios en Chile deben ser capaces de administrar bien la salud, la educación, los servicios urbanos, el nuevo sistema de protección social, generar proyectos de inversión, y una serie de crecientes servicios al ciudadano, todo en un contexto de mayor demanda por democracia local. Sin embargo, las actuales estructuras, recursos y conflictos de intereses no facilitan dicha modernización, generándose un “círculo vicioso” y persistente (Waissbluth et al., 2007; Horst, 2007).

Una modernización municipal efectiva requiere balancear dos objetivos a la vez, he ahí la clave para una buena arquitectura. Por una parte, la búsqueda de un mayor *accountability* y, por otra, una mayor *flexibilidad en la gestión*. Buscando mitigar los riesgos de la discrecionalidad, existe el riesgo de generar un control jerárquico/legalista tradicional excesivo. Sin embargo, una mayor flexibilidad sin un sistema que transparente y genere incentivos adecuados, podría derivar en abusos que finalmente terminen por desacreditar toda una política de descentralización y, por lo tanto, generar una “reversión o ralentización” de dichas políticas, retirándose atribuciones, fondos, generando programas acotados a un enfoque de desconcentración, o aumentando costosos controles burocráticos. Si se pretende desarrollar verdaderos gobiernos locales relevantes y sustentables, se requieren más atribuciones y más recursos, con lo cual resulta forzoso avanzar hacia un mejor *accountability* (Yilmaz et al., 2008).

Para un proceso de descentralización más efectivo, un buen sistema de “evaluación del desempeño” podría llegar a jugar un rol insospechado. Ejemplo de esto, que podría servir de referencia y motivación para Chile, es el caso de Indonesia, país relativamente comparable con el nuestro, en términos de procesos de modernización. Indonesia pasó de ser uno de los países más centralizados del mundo en el 2001, a uno de los más descentralizados hoy en día, con municipios que participan globalmente en un 35 por ciento del gasto público. Se reporta que para este proceso de transformación el sistema de evaluación fue crítico. El supuesto en que se basó esta reforma fue que para obtener los beneficios de la descentralización se requería “información completa y de calidad” en el desempeño de los municipios; esto, para facilitar una comparación entre ellos (Banco Mundial, 2008a).

## **Propuesta de una visión de largo plazo para los municipios**

Este trabajo propone que resulta útil, para diseñar un conjunto de reformas de nivel local, formalizar una visión genérica y de largo plazo para el rol de los municipios en Chile. Esta visión contribuirá al diseño de organización municipal y sistemas de evaluación, promoviendo la coherencia técnica y la generación de consensos políticos.

Se recomienda que el país trace una ruta con metas explícitas de descentralización local. En el largo plazo, convendría que los municipios chilenos eleven su

porcentaje de participación en los ingresos del gobierno a los estándares OECD, es decir, transitar desde el 6,1 por ciento<sup>1</sup> al 20-30 por ciento típico entre los socios de esa organización. Una meta intermedia es que de aquí al 2020 dicha participación esté en torno al 15 por ciento.

Los municipios chilenos deben ser los principales proveedores de servicios sociales y conductores del desarrollo económico local, aumentando su autonomía de gestión y financiamiento de un modo significativo respecto del nivel nacional. El principio de la subsidiaridad debería ser efectivamente un principio rector que opera. Es decir, los municipios tendrían que hacerse cargo ampliamente de la provisión de servicios y bienes públicos, salvo que por razones excepcionales —especialmente de capacidades para cumplir estándares nacionales— deban escalar a un segundo nivel territorial (gobiernos regionales) o a nivel nacional. Este último siempre tendrá que resguardar tanto el sentido unitario del país como la igualdad de derechos básicos de los ciudadanos. De esta manera, el Estado chileno debe comenzar a pensar progresivamente con otro paradigma: poner primero a los municipios frente al ciudadano y al resto del Estado detrás, considerando a los municipios como “Clientes” que están en el *front office* mirando directamente a los ciudadanos y, cada vez menos, como simples “proveedores” o como “unidades desconcentradas”. Este enfoque tendría que gobernar el “modelo de gestión” del Estado en general y una serie de sistemas operativos (transversales, sectoriales territoriales) en particular.

Los municipios deberán ser organizaciones públicas que estén en la vanguardia de la transparencia, participación ciudadana y gestión moderna. Serán organizaciones eficaces, flexibles y responsables ante la comunidad y la nación. En su gestión se equilibrarán preferencias locales con estándares nacionales consensuados.

Asimismo, la organización municipal deberá nivelar un sistema que resguarde estándares en la gestión de recursos humanos con la debida flexibilidad para poder emprender la producción. Deberá asumir mayores cargas de responsabilidad, pero tendrá los incentivos correctos para maximizar ingresos y actuar con eficiencia.

El cumplimiento de esta Visión implica el desarrollo de las siguientes líneas de diseño:

- a. Una “organización interna” pro eficiencia y democracia, con herramientas e instrumentos que faciliten su gestión.
- b. Un sistema de evaluación del desempeño institucional pertinente, confiable y significativo, no distorsionador, que oriente la gestión y facilite el apoyo y la rendición de cuentas.

---

1. Al año 2007. El dato es de elaboración propia basada en información de la DIPRES. Estos ingresos no consideran transferencia o donaciones a los municipios.

- c. Una mejor estructura de Personal con mayor profesionalización de los recursos humanos y flexibilidad en su gestión.

## **Tendencias internacionales de municipalidades y gestión de servicios**

En el mundo deben existir más de 130 mil municipalidades o gobiernos locales, lo que da aproximadamente 50 mil habitantes promedio por comuna. A pesar de existir diferentes tipos de naciones, gobiernos y etnias, casi todos los países del planeta tienen un sistema equivalente de organización como son las municipalidades o gobiernos locales. Es decir, se reconoce la conveniencia de una instancia de servicio público más cercana a los ciudadanos que pueda entregar servicios y soluciones. En muchos aspectos estas municipalidades son coincidentes en sus roles y funciones, especialmente en materias de servicios de construcción, permisos comerciales, de tránsito y de servicios sociales.

La tendencia internacional —que se aprecia en países europeos, asiáticos, Estados Unidos e incluso en América Latina— es el aumento de las responsabilidades y servicios municipales de tal manera de acercarse con las soluciones según las demandas reales de las personas. Hay estudios realizados por el Banco Mundial y por centros de investigación europeos que confirman que, de existir un buen sistema descentralizado, es sin duda el camino más efectivo para terminar con la pobreza y potenciar en forma concreta mejoras en la calidad de vida para las personas. Por lo tanto, un municipio con gestión eficiente es lo que realmente se debe buscar para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos, y seguramente es por ello que la tendencia de los países desarrollados es justamente privilegiar este tipo de descentralización.

La tendencia internacional es valorar la importancia de los gobiernos locales y el impacto que ellos tienen sobre la vida de sus ciudadanos. En esta línea, la *International Standards Organization* (ISO), que certifica procesos de calidad, medio ambiente y seguridad laboral, hoy está enfocando sus esfuerzos hacia los gobiernos locales con la nueva norma de calidad “International WorkGroup Agreement 4 (IWA 4)”, para poder dimensionar la calidad de servicio integral que dan estos gobiernos en el mundo. En Estados Unidos el premio de Malcolm Baldrige fue entregado por primera vez a una municipalidad, la de Coral Springs, Florida, en el año 2007.

La predisposición internacional a potenciar y aumentar las responsabilidades con servicios en las municipalidades, se aprecia también en países de América Latina como Colombia y México, donde hay intensos programas gubernamentales para fortalecer una gestión de calidad en sus municipios. En México hay más de 30 municipios llevando a cabo procesos de certificación ISO y en Colombia alrededor de 40, según lo informado en el último Foro Mundial de la Calidad realizado en mayo de 2008 en México. Cabe destacar que en estos países dichos

esfuerzos comenzaron recién en el año 2005. En el caso de Chile, la SUBDERE con ChileCalidad han iniciado un proceso de certificación de servicios municipales en el año 2007, para lo cual más de 25 municipios del país se encuentran en un programa de gestión de calidad.

Lo relevante de lo dicho es que hay un patrón mundial por demostrar que los gobiernos locales pueden ser eficientes en su gestión y lograr estándares de calidad equivalentes o superiores a los de la empresa privada. Es decir, se está cambiando el paradigma habitual de que el servicio público es ineficiente y no puede tener una buena gestión. El país que no siga el camino de una gestión de calidad no podrá estar en ese grupo selecto de municipalidades consideradas eficientes. Por estos motivos, es clave que el Estado chileno tome conciencia de estas tendencias para iniciar políticas de apoyo en esta línea a los municipios.

Otra tendencia es la externalización. Se debe tener presente que muchos de los servicios que entregan los municipios también los pueden proveer las organizaciones o empresas privadas, opción en muchas ocasiones de mayor eficiencia y mejor calidad. Con todo, estos servicios deben seguir siendo de responsabilidad de los municipios, quienes deberán gobernar los sistemas diseñando relaciones con los privados, de tal modo que se resguarden los intereses públicos, mediante contratos, supervisiones y controles eficaces.<sup>2</sup>

Lo que se plantea en el trabajo es un enfoque más actualizado que sigue las tendencias mundiales en materias de descentralización hacia las municipalidades, como también una visión moderna de cómo deben ser los municipios chilenos, en las décadas que vienen, para alcanzar elevados estándares de calidad y eficiencia en sus servicios a la comunidad y con un entorno político que permita, en un sistema democrático, la activa participación de los ciudadanos. El mayor riesgo que existe es que el mundo político no dimensione la importancia de estas modernizaciones, con lo cual Chile puede quedarse atrás en eficiencia del sector público comparado con países de alto desempeño. De no potenciar un proceso modernizador y descentralizador en Chile hacia los municipios, prácticamente no se puede hablar de una efectiva Reforma del Estado.

## **Situación chilena municipal y comparación con otros países**

### **Autonomía y descentralización**

Según la Constitución Política de Chile, las municipalidades son organizaciones autónomas que deben satisfacer las necesidades socioeconómicas de su comunidad. Para ello se deben regir por un sistema democrático en el cual los alcaldes, enfocándose en la gestión, y los concejales, aprobando políticas, controlando

---

2. En el caso de Chile, un buen ejemplo de externalización en la producción de un servicio público sobre el cual el Estado genera contratos y mecanismos de supervisión inteligentes es el programa de alimentación escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

dicha gestión y garantizando la participación ciudadana, deben asegurar que los recursos recibidos se inviertan en beneficio de los servicios y proyectos que garanticen el desarrollo socioeconómico.

Para que una municipalidad pueda funcionar debe percibir ingresos, los cuales han sido determinados en dos normas: a) Ley Orgánica Municipal y, b) la Ley de Rentas Municipales. En ambos casos se regulan los sistemas de ingresos que tienen los municipios chilenos y cómo deben autofinanciarse según los ingresos que pueden y deben generar. Como ejemplo, los pagos de contribuciones (propiedades), las patentes comerciales, permisos de circulación vehicular, partes en las vías públicas, entre otros, solo pueden ser recibidos por los municipios. Por lo tanto, en este contexto existe una proporción de todos los tributos del país que deben ser recibidos por los municipios y que se le deben asignar en forma directa –sin que medie la influencia del gobierno central– para garantizar la autonomía en la gestión municipal.

Dicha autonomía debe tener dos elementos fundamentales para que los municipios no dependan del nivel regional o central: a) disponer de ingresos propios adecuados para su gestión y b) poder elaborar legislaciones locales que sean concordantes con los requerimientos de su propia comunidad. Los municipios pueden establecer ordenanzas municipales y también tarifas por los servicios que entrega.

En este marco, la autonomía municipal tiene condiciones básicas para facilitar la gestión y eficiencia municipal; sin embargo, coexisten con una serie de restricciones que la dificultan. En los últimos 40 años, y en especial en la década de los ochenta, se han aumentado considerablemente los esfuerzos por entregarle más responsabilidades a los municipios en Chile, en materia de servicios, programas sociales y competencias de fiscalización. Esta lógica está promovida por organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. También ha sido ratificado en acuerdos de países, como el caso de la “III Cumbre de las Américas”, Canadá, en el año 2001, donde se acordó: “*Para fortalecer la democracia, crear prosperidad y desarrollar el potencial humano, nuestros Gobiernos deben: 1) Fortalecer los Gobiernos Locales (municipalidades), 2) Fortalecer la descentralización y 3) Respalidar el Programa de Cooperación en Descentralización y Gobierno Local de la OEA*”. Chile suscribió este acuerdo.

Para dimensionar el grado de descentralización y autonomía, el Banco Mundial tiene una fórmula que refleja la situación objetiva de cada país, midiendo las proporciones de ingreso y gasto autónomo que tienen la suma de todos los gobiernos locales respecto del Gasto Total Gubernamental en ese país. Es importante diferenciar qué se entiende por “ingreso o gasto autónomo”; para el caso de Chile, esto marca una diferencia importante.

Por “ingreso autónomo” el Banco Mundial entiende: proporción del ingreso sobre el cual el alcalde, con su Concejo, decide libremente en qué gastarlo. Por lo

tanto, esto refleja fielmente las preferencias de los ciudadanos locales. De esta manera, los recursos que el gobierno central asigna a los municipios para “gastar” en ítemes predefinidos, no se puede considerar como “autónomo”, ya que esa es una decisión política de un nivel superior que no representa necesariamente los intereses locales. Los fondos asignados para servicios sociales o programas del nivel central no pueden ser considerados en los ingresos y gastos autónomos, ya que los municipios cumplen un rol de “medio” para cumplir las tareas que se ha fijado el gobierno central o regional. También aquellos servicios especiales como educación, salud y seguridad se excluyen de este concepto de autonomía ya que se asignan en base a prioridades y programas también delineados por el nivel central del gobierno. En estos últimos casos, los municipios actúan más bien como administradores y no realmente como gestores. El ejemplo más significativo es el caso de la educación, donde los municipios tienen muy pocas posibilidades de hacer gestión con los recursos que se les asignan, a lo cual se suman las restricciones del “estatuto docente” como norma nacional que regula la gestión de profesores. Es decir, las reglas las ha fijado el nivel central, lo que claramente no solo ha limitado los recursos financieros, sino que también la gestión misma en educación. Diferente es el caso cuando los municipios postulan a fondos que les permiten mejorar sus inversiones o sus propios programas sociales y estudios, los cuales deben ser considerados como ingresos y gastos autónomos, ya que ellos libremente eligen esas soluciones.

En el contexto anterior, y solo considerando los “ingresos y gastos autónomos” reales en Chile, en materias de ingresos autónomos se tiene que en 1990 fueron el 5,5 por ciento del total de los ingresos gubernamentales, subiendo en 1995 a 6,8 por ciento, llegando el 2000 a 8,3 por ciento y bajando al año 2006 a 6,7 por ciento. En el año 2007 se llega a un 6,1 por ciento y se estima que en el año 2008 es muy probable que alcance un nivel similar que en 1990, es decir 5,8 por ciento. Todos estos indicadores fueron calculados por Solnet S.A. en un estudio realizado para la Asociación Chilena de Municipalidades, utilizando metodología del Banco Mundial en base a datos publicados por la Dirección de Presupuestos. La razón de la baja entre los años 2007 y 2008 se debe fundamentalmente al aumento de los ingresos del cobre, los cuales elevaron fuertemente el denominador (ingresos del Gobierno).

Por otra parte, la autoridad nacional financiera muestra una cifra con el “gasto asignado a los municipios” que bordea el 12 por ciento del gasto total gubernamental, procurando demostrar que por encima del “ingreso autónomo” explicado hay aproximadamente un 5 por ciento adicional de recursos de decisión local. Ha sido hasta la fecha muy complejo determinar qué incluye efectivamente en este 5 por ciento adicional que menciona la autoridad financiera nacional. Por una parte, en el mismo informe presupuestario de la DIPRES se suman donaciones que no tienen ninguna relación con el gasto municipal, sino que con programas de gobierno que en algunos casos los ejecutan ONG sin vínculos mu-

nicipales; en otros casos, se mencionan programas sociales del gobierno nacional y regional que, como se señaló anteriormente, no se pueden considerar como autónomos. Por el bien del desarrollo local y un mejor análisis de las políticas de descentralización es muy conveniente que se mejore la claridad y precisión de los indicadores sobre el “gasto municipal”.

Lo que no considera el porcentaje de ingreso autónomo son aquellos recursos que los municipios postulan libremente para financiar proyectos, programas o estudios que son de su propio interés, provenientes de fondos nacionales y regionales. Lamentablemente, no ha sido posible dimensionar la magnitud de estos fondos, ya que no existe en Chile un sistema gubernamental que permita segmentar y diferenciar los recursos por comunas que gasta el nivel central y regional; solo existen cifras agregadas y poco claras para diferenciar lo que aquí se busca, por lo tanto, solo se pueden hacer estimaciones muy gruesas sin fundamentos reales. Es muy probable, en todo caso, que aquellos recursos a los que postulan libremente los municipios no superen el 1 por ciento del total (ya que eso representa una cifra no menor a 200 mil millones de pesos).

Para ver otra dimensión de lo antes señalado, es relevante analizar cómo se pueden comparar internacionalmente los grados de descentralización y la equidad de recursos entre los niveles nacionales y locales. ¿Cómo está Chile en el contexto internacional?

### **Distribución financiera estatal comparada internacionalmente**

Según publicaciones del Banco Mundial en los últimos 10 años, la descentralización se puede medir o comparar en función de la distribución de recursos autónomos que pueden administrar los niveles locales versus los niveles nacionales y regionales (o estatales en países federales). En el caso de Chile hay, en la práctica, dos niveles autónomos, ya que únicamente a nivel nacional y municipal son elegidas sus autoridades administrativas en forma directa por los ciudadanos, de tal manera que solo en esas instancias puede existir una gobernabilidad autónoma e independiente de influencias superiores o externas. El nivel regional chileno es dependiente de la autoridad nacional en todos los sentidos, inclusive las autoridades regionales dependen en forma relativa del intendente regional ya que tienen superiores jerárquicos a nivel nacional, por lo tanto carecen toda posibilidad de ser autónomos e independientes en las decisiones que adoptan por la comunidad que representan. Incluso los recursos que reciben a nivel regional son totalmente definidos por el nivel nacional sin que medie esfuerzo alguno de las regiones por gestionar directamente más ingresos.

Según las cifras publicadas por el Banco Mundial, hay países que son muy descentralizados —aquellos casos en que superen el 30 por ciento—, medido esto en función de qué porcentaje del total de ingresos nacionales reciben como ingresos autónomos los gobiernos locales. Países como Finlandia, Suecia y Singapur superan este porcentaje, lo que los hace muy descentralizados. Países con

un buen nivel de descentralización son aquellos que superan el 20 por ciento, encontrándose entre estos Estados Unidos, Alemania, Japón, Australia y varios otros. Aquellos que tienen un adecuado nivel de descentralización son los países que superan el 15 por ciento, entre los cuales están España, Colombia, Costa Rica y otros. Aquellos con bajo nivel de descentralización se pueden considerar los que están en torno al 10 por ciento, encontrándose en ese nivel Brasil, México, Turquía y otros países.

Chile, con su 6 o 7 por ciento de participación de los recursos municipales versus el nivel nacional, es uno de los más bajos a nivel internacional, lo que confirma el bajo nivel de descentralización que tiene el país respecto incluso de América Latina. Claramente esto explica porqué en Chile casi el 70 por ciento de los municipios (alrededor de 250) tienen graves problemas de financiamiento y desarrollo adecuado de su gestión. Una reforma del Estado que no considere solucionar esta elevada brecha es imposible que permita una modernización del Estado como también una mejora sustancial de los servicios a toda la comunidad del país.

Este 6 o 7 por ciento de ingresos autónomos municipales de Chile, en el año 2006 representaron aproximadamente 1,5 billones de pesos. Para lograr un adecuado nivel de descentralización es necesario alcanzar al menos un 15 por ciento (lejano todavía de países desarrollados, pero razonable para un país como Chile), lo que significaría en la práctica doblar el valor de 2006 a aproximadamente 3,0 billones de pesos. Esto parece una meta imposible de lograr, pero es perfectamente alcanzable si es que se planifica bien y se logran hacer ciertas reestructuraciones en el país, que sin duda pueden significar cambios importantes en una reforma modernizadora del Estado. Obviamente, una reforma de esta envergadura no puede hacerse muy rápido, pero sí es posible si se contempla un plan a 10 años. A continuación se explica cómo se puede financiar y desarrollar esta reforma en un proceso paulatino en dos lustros, de modo que Chile hacia el 2020 pueda tener una mejor y más eficiente descentralización del Estado.

### **Modelo de mejoramiento financiero municipal en Chile**

Es fundamental tener presente que no tiene sentido mejorar el financiamiento a las municipalidades si eso no va acompañado de mejoras en la gestión y servicios que entregan los municipios. Para ello es necesario establecer nuevos modelos de gestión municipal, que fijen pautas de calidad y eficiencia en los programas y servicios que entreguen, sumando a esto un buen sistema nacional que controle y evalúe los avances respectivos. Es por ello que un plan a 10 años es más prudente en un proceso integral de modernización municipal en Chile, en los cuales por una parte se le asignan más recursos pero por otra se les exige la progresiva implementación de un nuevo sistema de gestión y calidad de servicios. En esta sección se analizan las opciones de cómo mejorar el financiamiento a 10 años y en las siguientes se profundiza en un sistema integral de mejoramiento de la ges-

ción municipal en Chile, ya que ambos deben aplicarse en forma conjunta para que la descentralización sea efectiva y eficiente en nuestro país.

Para mejorar el financiamiento municipal a 10 años se proponen cuatro fuentes concretas que son las siguientes:

### **Financiamiento de propiedades exentas**

Uno de los ingresos más importantes de las municipalidades en Chile son el pago de contribuciones de las propiedades; sin embargo aproximadamente el 67 por ciento de las propiedades están exentas del pago de contribuciones. En el año 2006, en Chile había 5.278.000 propiedades de las cuales 3.514.463 estaban exentas, y esto incluye que el 80 por ciento de las viviendas en el país son también exentas de este tributo esencial para los municipios. Si una vivienda está tasada por el Servicio de Impuestos Internos por un valor inferior a los 15 millones de pesos (26 mil dólares) queda exenta, con lo cual no paga contribuciones y afecta gravemente la entrega de servicios de las municipalidades que deben satisfacer esa vivienda. Un municipio está obligado a proveer de servicios a toda su comunidad, por lo que debe mantener áreas verdes, iluminación, veredas, actividades recreativas, servicios sociales y muchos otros, sin que pueda recibir recursos suficientes para esos servicios. Es evidente que las comunas más afectadas por estas leyes que eximen de pago de contribuciones son las más pobres, ya que justamente las viviendas con menos valor se encuentran en las comunas con más pobreza. Hay varias comunas del sector sur de Santiago y de regiones que tienen niveles de exención que superan el 92 por ciento.

Ante una situación tan desfavorable para la mayoría de los municipios del país, lo apropiado es que el mismo gobierno nacional, que fija estos exentos, sea el que los pague. De pagarse por las propiedades exentas, se lograría mejorar sustancialmente la situación financiera de la mayoría de los municipios más pobres. En otros países de América Latina, como Colombia, los exentos son del orden de los 3 mil dólares por propiedad, e incluso años atrás ese valor en Chile no superaba los 10 mil dólares. De las propiedades que pagan, el promedio anual de contribuciones que se pagaban el año 2006 eran de 486.000 pesos por propiedad. Si se fija un criterio simple en que el pago del gobierno nacional de los exentos sea un tercio del promedio de las propiedades que pagan contribuciones (un tercio por el exento normal y otro tercio por el menor valor relativo de las propiedades), se llega un valor promedio por propiedad de 162 mil pesos de pago anual. Esto da un valor total de 570 mil millones de pesos.

Para cancelar lo antes señalado, se sugiere concretar una pago incremental a 10 años, en los cuales el primer año se paga un décimo con incrementos iguales en los siguientes 10 años. Esto significa que el primer año se pagaría en promedio 16.200 pesos por propiedad exenta, haciendo incrementos iguales los siguientes nueve años. Por lo tanto, el primer año se deben pagar 57 mil millones de pesos y realizar incrementos equivalentes los siguientes nueve años. Esta cifra no pre-

senta más que un 0,25 por ciento de ingresos que recibe el fisco anual por cada punto de crecimiento del PIB, es decir con un cuarto de crecimiento de un punto del PIB se puede financiar en los próximos 10 años esta descompensación que hay con las propiedades exentas, sin afectar otros recursos fiscales, pero apoyando sólidamente a cientos de municipios pobres que hay en Chile actualmente.

### **Aporte libre de programas sociales**

Si actualmente se suman todos los Programas Sociales del Gobierno Nacional (incluidos los regionales), como también diversos programas de mejoramiento urbano, se estima que superan los 500 mil millones de pesos. En este valor no se consideran los gastos en educación, vivienda y salud, por lo que son recursos destinados a otros fines que no correspondan a estos tres servicios sociales.

Lo razonable es que a los municipios se le entreguen esos recursos para que disminuyan los niveles de pobreza y mejoren la calidad de vida de sus vecinos, pero esto debiese estar sujeto a estándares de calidad y estrictos sistemas de control. En Chile no existe una autoridad única que se haga responsable por los resultados en los temas sociales, ya que las responsabilidades son dispersas y el resultado esperado se encuentra poco definido. Incluso por ser muchas de dichas autoridades de nivel intermedio, sin ser elegidos democráticamente, su responsabilidad política y administrativa es precaria. En este contexto, de lograr definir un plan de acción social adecuado, entregando flexibilidad y permitiendo que las municipalidades libremente determinen cómo concretar proyectos sociales que mejoren los niveles de pobreza y la calidad de vida de sus ciudadanos, seguramente se lograrán resultados más rápidos y eficientes que los logrados hoy. Esto será posible por varios motivos: primero, que el alcalde y el Concejo tienen una responsabilidad democrática con quienes los eligen y por ello se verán obligados a responder con resultados más concretos y reales; segundo, que los municipios al estar más cerca de los problemas de los vecinos tienen mejores percepciones de cómo resolverlos y cómo gestionarlos, logrando que se perciban mejor los beneficios finales. Lo importante es que las autoridades nacionales y regionales asuman su rol de control, evaluación y revisión permanente de los resultados que se obtengan, y no colocar normas o reglas que rigidicen la libertad de acción de cada municipio. Sin duda, se observarán municipios que se equivocarán, pero lo más probable es que la mayoría seguirá progresivamente un buen camino, lo que permitirá cambios radicales en la entrega de servicios y beneficios sociales en Chile. La pobreza podría mitigarse significativamente en pocos años y muchas comunas lograrían mejorar sus entornos haciendo de sus territorios lugares más agradables para vivir y desarrollarse, disminuyendo la actual propensión de querer llegar a Santiago. Para ello, las comunidades deben recibir servicios sociales de calidad y similares en todo el país, de tal manera que no existan diferencias, al menos en cuanto a las oportunidades de desarrollarse.

Si en un plan gradual a 10 años se cambia el foco de los esfuerzos sociales,

concentrando la gestión de los programas sociales y urbanos en los municipios, asignando a una estrategia social moderna un décimo por año de lo que actualmente se destina, es decir, 50 mil millones de pesos anuales, para ir evaluando y perfeccionando el proceso durante esos 10 años, se podría llegar a optimizar al término de este plazo los 500 mil millones de pesos actuales. Como es un proceso gradual, se puede analizar la forma de ir traspasando de un sistema a otro los actuales programas, en el caso que los municipios deseen mantener el sistema actual.

### **Donaciones municipales**

En varios países, incluso la mayoría desarrollados, existe el sistema de que los vecinos y las empresas pueden hacer donaciones en beneficio de la comunidad para ayudar a mejorar y acelerar el crecimiento de su comuna. En Chile, el sistema de donaciones para municipalidades no está bien enfocado. Sin duda que una ley que logre vincular mejor a los ciudadanos y las empresas con sus respectivas comunas, puede ayudar a generar una nueva fuente de desarrollo en el país. En este contexto se debe tener cuidado de no premiar a las comunas que ya están más desarrolladas; conviene incentivar que esas donaciones sean para apoyar aquellas localidades menos aventajadas. Además, se debe evitar transformar este sistema de donaciones en un sistema de chantaje para las empresas que no desean hacer donaciones.

Se estima que en un plazo de 10 años se podría llegar a generar aproximadamente 150 mil millones de pesos anuales por concepto de donaciones a municipalidades en el país, con un promedio de 430 millones de pesos por municipalidad. Estas donaciones tienen beneficio tributario, por lo tanto, en forma gradual y en un plazo de 10 años, podrían afectar el presupuesto nacional.

### **Gestión propia municipal**

Si se logran mejorar parcialmente los recursos financieros de las municipalidades, especialmente de aquellas con más falencias, también se podrán mejorar los niveles profesionales y de gestión de los municipios. Sin duda que es fundamental que el tema de los recursos humanos y su modernización legal sean una realidad en los municipios chilenos en los próximos años, ya que las normas que regulan estas materias laborales son muy antiguas e inapropiadas para la modernización que requieren los municipios en el país. Sumado a esto, se tiene que actualmente existen muchas normas y asignación de recursos que promueven la ineficiencia municipal, como es el caso del Fondo Común Municipal, que castiga aquellos municipios que mejoran sus niveles de ingresos, asignándoles menos recursos. Claramente esto es un incentivo a no generar recursos propios.

Los municipios en Chile tienen más de cincuenta potenciales áreas de servicios en los cuales podrían generar ingresos a futuro, los que pueden aumentar en la medida que se les asignen más responsabilidades. Por lo tanto, junto con mejo-

rar los recursos financieros, es fundamental que se genere un sistema integral de perfeccionamiento en la gestión municipal en Chile, en el que uno de los elementos importantes sea optimizar sus propias finanzas, ya sea por la vía de aumentar sus ingresos propios o siendo más eficientes en el gasto.

Hay estimaciones realizadas por Solnet S.A. a la ACHM en el año 2008, que señalan que si se mejora la gestión municipal, acompañado ello de un mejoramiento de los recursos humanos (esto reforzado por normativas legales más actualizadas), se podrían llegar a generar en los próximos 10 años aproximadamente 280 mil millones de pesos adicionales en los 345 municipios, al ser más eficientes en el control y optimización de sus ingresos en todos los servicios tributarios y no tributarios.

Las cuatro opciones anteriores logran un aumento aproximado de 1,5 billones de pesos en el periodo de 10 años, lo que permitiría alcanzar los 3 billones de pesos. El pago de exentos serían 570 mil millones de pesos; redistribución de programas sociales, 500 mil millones de pesos; donaciones municipales, 150 mil millones de pesos; y gestión propia municipal podría llegar a 280 mil millones de pesos. Con este valor, Chile (en 10 años) alcanzaría la meta propuesta de un 15 por ciento de los recursos asignados a las municipalidades del presupuesto total del gobierno, lo que reflejaría un más adecuado nivel de descentralización, alcanzando porcentajes equivalentes a otros países de América Latina.

Lo más relevante del aumento antes señalado es que logra una más justa distribución de recursos entre los municipios del país, ya que prácticamente todos los recursos a incrementar benefician a los gobiernos locales más pobres y más aislados. En un modelo simple ha sido posible determinar que los municipios que actualmente reciben más recursos no varían mayormente sus futuros ingresos; sin embargo más de 300 municipios los duplican. Esto, a su vez, permitiría optimizar todavía más el Fondo Común Municipal, ya que se podría orientar a potenciar y apoyar con más fuerza aquellas comunas más aisladas y postergadas del país, que son aproximadamente 210.

### **Modernización y gestión municipal en Chile**

Una modernización del sistema municipal es uno de los elementos claves de cualquier reforma del Estado, ya que a través de los municipios es posible lograr avances en materias de pobreza, desarrollo social, desarrollo urbano y mejoramiento de calidad de vida para los ciudadanos. La tendencia mundial es reforzar los municipios, y en el caso de Chile ello requiere de un sustancial mejoramiento en la distribución de recursos financieros entre el nivel nacional y el local.

Pero se debe tener especial cuidado de no aumentar los recursos financieros a las municipalidades en Chile si eso no va acompañado de un efectivo plan de mejoramiento en la gestión municipal, que involucre un cambio sustancial en la forma de proveer servicios sociales en el país. Para ello se debe definir un siste-

ma integral de gestión municipal y concretarlo en forma gradual, con todos los cambios financieros y de gestión.

De lograr Chile esta modernización en lo financiero y en la gestión municipal en un plazo de 10 años, seguramente se transformará en uno de los países más modernos en materias de eficiencia municipal y de servicios sociales a la comunidad. Por lo tanto, es relevante dimensionar cómo debe ser un sistema de gestión integral de una municipalidad hacia el futuro, un municipio moderno, en 10 años más.

## **Conceptos básicos en un Sistema de Gestión Integral Municipal**

### **Conceptos generales**

Las municipalidades son organizaciones muy complejas y deben funcionar en el límite de lo que es una entidad gubernamental y una que debe proveer de servicios a la comunidad. Es por ello que en este último aspecto muchas veces se les compara con servicios privados en materias sociales, exigiéndole esos estándares de calidad. Por otra parte, debe cumplir un rol de gobierno, motivando la participación ciudadana, entregando valores, haciendo gestión social y compartiendo visiones políticas y estratégicas de largo plazo con su comunidad. En este contexto, no es simple definir un modelo de gestión que integre las funciones de gobierno por una parte, y las de una organización que presta servicios sociales por otra.

Sin embargo, existe un esquema o estructura básica definida por las Naciones Unidas para lo que es un sistema de gobierno, y en estudios recientes de gestión y calidad municipal a nivel internacional por los estándares de la ISO, se ha creado el IWA 4 (International Workgroup Agreement)<sup>3</sup> que se dedica justamente a desarrollar un modelo integral de medición en la Gestión de los Gobiernos Locales a nivel mundial. Uno de los grandes aciertos del IWA 4 es que pondera la integralidad de toda la gestión municipal y no solo partes de ella, ya que existe la tendencia a privilegiar ciertos servicios o programas en algunas municipalidades, pero no verifican si todas las actividades o servicios que entregan son eficientes o tienen una gestión aceptable. En este sentido, es muy valioso identificar un criterio integral de gestión municipal y que además tenga aceptación internacional, de tal manera que en el futuro Chile se pueda comparar con otros países.

El modelo integral tiene cuatro grandes áreas de evaluación de la gestión municipal que son las siguientes: 1) Desarrollo Institucional, 2) Desarrollo Económico y Financiero, 3) Desarrollo Urbano y Ambiental y 4) Desarrollo Social. En cada una de estas áreas hay temas y materias en los cuales se debe analizar,

---

3. IWA 4 es la norma ISO referenciada en el documento oficial "Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government" publicada en abril de 2009.

evaluar y medir la gestión municipal. Para el caso de Chile, se proponen inicialmente ocho grandes temas, de los cuales dos son comprendidos en esas cuatro áreas. Sobre ello se profundiza en las siguientes secciones de este documento.

## **Visión integral en cuatro macro dimensiones**

### **Desarrollo institucional**

Las municipalidades son una organización con rango constitucional y que se rigen bajo diversos cuerpos legales que deben ser analizados para definir sus responsabilidades y roles en la sociedad chilena, de tal manera que su gestión sea compatible con las facultades legales de que dispone.

En el marco del desarrollo institucional se debe entender todo lo relacionado a las normas legales que las rigen, los aspectos del desarrollo de los recursos humanos, la participación de la comunidad, las comunicaciones e imagen del gobierno local, así como también sus formas de organización y estructura para lograr los objetivos y las metas que se propongan. Sin un buen desarrollo institucional es imposible que puedan cumplir una buena gestión en las otras tres áreas.

Para los efectos de simplificar un sistema integral, se han determinado dos grandes temas para analizar y evaluar la gestión municipal: a) Gestión de Recursos Humanos y b) Participación y Requerimientos de los Vecinos-Clientes. Es evidente que en los aspectos institucionales hay varias otras materias relevantes, pero inicialmente se sugiere solo considerar estos dos aspectos para un modelo de gestión integral orientada a lograr la excelencia en su desarrollo.

### **Desarrollo económico-financiero**

Los aspectos económicos y financieros son esenciales para lograr un crecimiento armónico y un desarrollo sostenible, de tal manera que se garantice un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, hay dos funciones críticas que deben cumplir las municipalidades: 1) Gestión de Ingresos y 2) Clima de Inversiones. Es común observar que las municipalidades no dimensionan en forma adecuada la importancia de generar o buscar más ingresos propios, como tampoco sienten motivación por facilitar las inversiones privadas y públicas en sus territorios.

Para una gestión eficiente y que busque un horizonte razonable de progreso y crecimiento local, sin duda que se debe evaluar su capacidad para generar ingresos y cuán atractivas son las facilidades o trámites para la inversión. De lo contrario estaríamos ante una gestión municipal dependiente, poco progresista y estancada en un mundo que demanda cambios y modernizaciones en forma permanente.

### Desarrollo urbano-ambiental

La mayoría de los servicios que proveen los municipios del mundo son “abiertos”, lo que se refiere a espacios públicos localizados en zonas urbanas. Las ciudades o pueblos requieren de una gestión urbana especial que asegure su “habitabilidad”, para que las personas puedan residir en lugares agradables, seguros y libres de contaminación. El rol de las municipalidades debe fortalecerse en estos aspectos a futuro, e manera de asegurar una mejor calidad de vida a sus habitantes. Factores como los parques y áreas verdes, el tránsito vehicular, iluminación, graffitis, cableados aéreos, agua potable, contaminación del aire y acústica, alturas de edificación, y muchos otros, son determinantes para permitir a las personas llevar una vida cálida y agradable.

Por lo mismo, es muy valioso que también se consideren en una gestión integral, los esfuerzos que se realicen en la gestión urbano-ambiental que debe llevar una municipalidad para asegurar ciudades, pueblos y zonas rurales atractivas para viviendas y el desarrollo familiar. Para evaluar este tipo de gestión se han considerado los siguientes dos temas: 1) Gestión de Proyectos y 2) Gestión Ambiental.

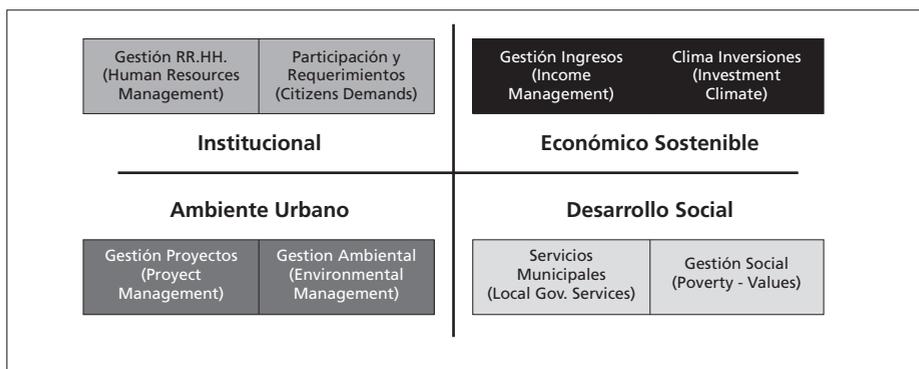
### Desarrollo social

Finalmente, el área de gestión más intensa de una municipalidad es sin duda la de Desarrollo Social, ya que aquí se concentran las principales actividades, programas y servicios sociales y comunitarios que se entregan. Para evaluar y analizar esta área se ha separado en dos grandes temas: 1) Servicios Sociales y 2) Gestión Social.

En el caso de los Servicios Sociales de las Municipalidades en Chile, se ha detectado en estudios recientes que podrían llegar a tener que cubrir más de 75 áreas de servicios, por lo que el mapa de servicios municipales es altamente complejo y variado. Por ejemplo, deben disponer de servicios en Salud, Educación, Licencias de Conducir, Adultos Mayores, Bibliotecas, Permisos de Edificación y así muchos otros. Incluso no están lejos de ser una especie de “Supermercado de Servicios Sociales”, los cuales deben tener además altos estándares de calidad y eficiencia. Es en este tema que más se les puede asimilar o comparar a cómo funcionan empresas u organizaciones privadas.

La Gestión Social se debe focalizar en la pobreza, con sus posibles soluciones locales, y en aquellos temas que permitan mejorar los valores y el comportamiento social de cada comunidad. Materias relacionadas con la droga, alcoholismo, la familia y la juventud serían propias de una evaluación de la gestión social en una municipalidad.

### Estructura General Gestión Integral Municipal<sup>4</sup>



### Elementos clave en la gestión integral municipal

#### Desarrollo institucional

#### Participación y requerimientos de los vecinos-clientes

La participación, como la detección de requerimientos de los ciudadanos, debe ser visualizada como un elemento esencial de la gestión municipal, pero debe estar alineada a la planificación y los liderazgos que definen los alcaldes y sus Concejos. Es decir, no pueden ser un factor de administración paralela, ya que ello conlleva a sistemas de gestión deficientes, sin planificación y sin orientaciones claras. Por lo mismo, es necesario que se evalúen los procesos de participación, en la medida que validan y son funcionales a los objetivos municipales. En el caso municipal hay que tener presente que el Alcalde y su Concejo son elegidos democráticamente, por lo que representan en forma directa a la comunidad en sus decisiones, y no tiene cabida en los municipios que existan “dos” entes representativos.

Sin embargo, es esencial medir y evaluar qué tan integrados están los vecinos-clientes a los acontecimientos que ocurren en sus localidades, y si hay compatibilidad entre las preferencias que definen las autoridades locales con los requerimientos ciudadanos. Incluso se debería poder medir si esas preferencias están segmentadas por zonas territoriales de la comuna.

Nada es más importante que concretar proyectos y servicios que se encuentren validados y demandados por los mismos vecinos-clientes, para lo cual es necesario utilizar herramientas modernas que midan y permitan satisfacer las reales necesidades de la población.

Consultas, encuestas, audiencias públicas y otros pueden ser útiles para determinar las necesidades reales de la comunidad, pero deben orientarse a medir y evaluar los requerimientos.

4. Esta estructura general fue presentada por Felipe Bernstein en representación de la Municipalidad de Providencia en el Consejo Mundial de Calidad en la reunión mundial del IWA 4, en Bogotá, Colombia, en abril de 2009.

### **Gestión de recursos humanos**

Una de las modernizaciones que hacen falta en los municipios es la de modificar las leyes de recursos humanos, de tal manera que realmente al interior de los municipios se pueda hacer gestión y mejorar las condiciones laborales de muchos funcionarios públicos, como también la capacitación que se les entrega.

Los recursos humanos, las personas, son claves para el desarrollo de cualquier organización moderna, y en este aspecto muchos de los problemas que tienen hoy los municipios tiene relación con las rigideces de las normas vigentes y la carencia de métodos objetivos de evaluación por desempeño.

Medir la gestión de recursos humanos en un municipio, como también el funcionamiento organizacional de las personas, es un elemento crítico para dar tranquilidad a los equipos de trabajo y a quienes realmente desean promover gestiones serias y profesionales.

Una municipalidad que tiene a su equipo humano bien afiatado, organizado y motivado, logra tener una gestión más eficiente y con mejores resultados en comparación a aquella que no muestra preocupación por su personal y solo tiene intereses mediáticos. La modernización debe partir por tener empleados públicos motivados y entusiasmados con los objetivos a cumplir, y si bien las remuneraciones no son siempre muy adecuadas, al menos procurar tener ambientes de trabajo agradables para que las personas se sientan acogidas e integradas.

### **Desarrollo económico y financiero**

#### **Gestión de ingresos**

Una municipalidad debe hacer todos los esfuerzos posibles para incrementar sus ingresos y con ello mejorar las inversiones, los programas sociales y los servicios. Para ello debe existir una estrategia y metas claras de los ingresos que se desea lograr y qué caminos se seguirán para alcanzarlos.

Hay más de cincuenta potenciales áreas de ingresos que los municipios de Chile pueden explorar, y si bien no en todos pueden tener éxito, es obvio que cada uno debe estructurar un plan de trabajo y definir una gestión permanente para mejorar sus ingresos. No son muchos los municipios que tienen asimilada una gestión sistemática de nuevos ingresos, como tampoco la exploración de nuevas fuentes de financiamiento.

Es un paso importante medir y evaluar a todos los municipios en sus capacidades para gestionar y aumentar sus ingresos; esto motivará mejoras en las estructuras municipales, como también en resultados de su gestión integral.

#### **Clima de inversiones**

El crecimiento de una comuna lo determina principalmente el nivel de inversiones privadas y públicas, por lo tanto las facilidades o trámites para que estas se concreten son fundamentales para su materialización. En este contexto, el clima

de inversiones se refiere a trámites, facilidades y gestiones especiales que tienen los municipios para que las inversiones privadas y públicas lleguen a sus zonas. Ésta es un área que se debe medir, ya que si un municipio solo coloca trabas a las inversiones, quiere decir que no desea desarrollarse, por lo tanto no puede recibir los mismos beneficios de otra municipalidad que hace esfuerzos para que las inversiones se materialicen.

Por lo tanto, la gestión que realice la municipalidad para mejorar el clima de inversiones también debe ser parte de una gestión integral a evaluar en cada municipio, ya que con ello se garantiza el crecimiento comunal, como también el grado de avance económico de cada comuna.

## **Desarrollo urbano-ambiental**

### **Gestión de proyectos**

Toda municipalidad debe tener un sistema de gestión de proyectos, de lo contrario no estaría innovando o mejorando su territorio. Por lo tanto, es fundamental medir y evaluar el proceso de gestión de proyectos y verificar de qué manera se logran resultados esperados.

Los proyectos nuevos son además fundamentales para el alcalde y el Concejo, ya que con ellos marcan la diferencia de gestiones anteriores y permiten a la ciudadanía ponderar su propia gestión política.

Teniendo presente que la mayoría de los proyectos municipales se implementan en el espacio público, esto es uno de los factores que pueden ayudar a mejorar y modernizar las ciudades, en cuanto a accesos, parques y áreas verdes, veredas, calles y otros.

Una municipalidad con pocos proyectos conduce al estancamiento de una comuna, provocando efectos no deseados de pobreza, delincuencia y desvalorización de las propiedades.

### **Gestión ambiental**

El medio ambiente es lejos una de las preocupaciones más relevantes de la era moderna, por lo que la manera como se hace gestión en estas materias no puede estar ajena a los municipios, en especial en las ciudades y urbes de magnitud, ya que las formas de contaminar varían y aumentan considerablemente con los años. Un municipio no solo debe preocuparse del aire, agua y basura; también debe dimensionar problemas como la luz solar en la ciudad, los graffitis, la suciedad en las veredas y calles, los cables aéreos, los ruidos molestos, los tacos y todos aquellos factores que afectan la vida de las personas e impiden un ambiente urbano agradable y socialmente armónico.

La gestión ambiental que realicen los municipios debe medirse y evaluarse, de tal manera que existan parámetros objetivos a través de los cuales el ciudadano pueda tener referencias de la calidad ambiental que tiene en su hogar o lugar de trabajo.

## Desarrollo social

### Gestión social

Uno de los aspectos más relevantes a evitar es un sistema social “asistencialista”, al que sin embargo muchas municipalidades adhieren en la práctica. Este no es un problema menor si lo que se busca es terminar realmente con la pobreza, identificar variables sociales que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer valores de la familia como del comportamiento social. En la medida que los municipios tengan más herramientas para poder hacer gestión social integral, con ello midiendo y evaluando los resultados de sus programas y planes sociales, se podrán optimizar recursos y focalizar mejor los esfuerzos en servicios e inversiones.

En este contexto, es prioritario que se fijen metas concretas sociales a los municipios, y que basados en los objetivos de esas metas cada municipio pueda realizar gestión social. Medir y evaluar los resultados que se obtengan será esencial para ponderar la gestión integral de un municipio.

Cabe señalar que para lograr una eficiente gestión social municipal es rigurosamente necesario que el gobierno nacional descentralice en forma efectiva todos los sistemas de información gubernamental para el uso a nivel comunal —inversiones públicas y privadas, gasto social efectivo, estadísticas o cifras esenciales para el desarrollo socioeconómico actualizadas e información territorial—, ya que es una manera de definir y medir más objetivamente los beneficios sociales.

### Servicios municipales

En las últimas décadas, no solo en Chile sino que en gran parte del mundo, han aumentando en forma significativa los servicios sociales y comunitarios que entregan los municipios. En el caso particular de Chile, tal como ya se ha indicado, existen aproximadamente 75 áreas de servicios que deben proveer los gobiernos locales en las diferentes zonas del país. Es posible que no todos los municipios deban proveer las 75 áreas mencionadas, por la misma heterogeneidad de las comunas. Como ejemplo, solo algunos municipios tienen cementerios, empresas de agua potable o servicios de limpieza de playas. Lo que es relevante es que cada municipio identifique su “mapa de servicios” a partir del cual pueda determinar la cantidad de servicios que debe proveer, cuántas personas atienden y en cuántos puntos de atención territorial entregan esos servicios. Las áreas de servicios se observan en la siguiente figura:

### Áreas de servicios municipales-Chile

<b>DIRECTOS (61)</b>		
<b>Comunitarios (9)</b>	<b>Urbano (12)</b>	<b>Internet-Digitales (2)</b>
1 Licencias de Conducir	27 Permisos BNUP	54 Información y Comunicaciones
2 Retiro de Escombros	28 Permisos Edificación	55 Servicios WEB
3 Cementerios	29 Catastro y Certificados	<b>Financieros (4)</b>
4 Albergues Animales	30 Concesiones Viales	56 Venta y Arriendo Activos
5 Veterinarios	31 Concesiones Otras	57 Donaciones
6 Empresa Municipal	32 Iluminación	58 Cobranzas
7 Atención al vecino	33 Concesiones Publicidad	59 Subvenciones
8 Empleos (OMIL)	34 Higiene Ambiental	<b>Independientes (2)</b>
9 Transporte	35 Parques y Áreas Verdes	60 Juzgados
<b>Tributarios (5)</b>	36 Mantención Calles y veredas	61 Consumidor
10 Contribuciones	37 Gestión Reciclaje	<b>DELEGADOS (14)</b>
11 Patentes Comerciales	38 Concesiones Parques y Plazas	<b>Servicios Traspasados (3)</b>
12 Permisos Circulación	<b>Sociales y Recreativos (11)</b>	62 Educación
13 Permisos Comercio	39 Adulto Mayor	63 Salud
14 Patentes Varias	40 Juventud	64 Menores
<b>Territoriales (4)</b>	41 Deportivos	<b>Corporaciones (3)</b>
15 Aseo y Limpieza	42 Recreativos	65 Culturales
16 Recolección Basura	43 Casinos de Juego	66 Deportivas
17 Corrales	44 Concesiones Playas y Ríos	67 Viales
18 Emergencias	45 Familiares	<b>Programas Sociales (5)</b>
<b>Culturales y Eventos (6)</b>	46 Mujer	68 Drogas y Alcohol
19 Actividades Culturales	47 Turísticos	69 Vivienda
20 Eventos y Celebraciones	48 Atención Social y Sicológica	70 Sociales Nacionales
21 Bibliotecas	49 Jurídicos	71 Seguridad Pública
22 Capacitación	<b>Tránsito (4)</b>	72 Microempresas
23 Administración Teatros y Museos	50 Gestión Tránsito	<b>Urbanos-Sociales (3)</b>
24 Mantención Patrimonio	51 Estacionamientos Subterráneos	73 Vialidad Urbana
<b>Inspección y Seguridad (2)</b>	52 Parquímetros	74 Mejoramiento Urbano-Barrios
25 Seguridad Ciudadana	53 Semáforos y Señalética	75 Compartidos-Participativos
26 Inspección Integral		

Como se puede apreciar en la tabla anterior, se ha logrado identificar, hasta la fecha, 75 áreas de servicios, las que sin duda pueden aumentar, variar o cambiar en el futuro, por lo que debe mantenerse un esquema flexible y abierto para medir y evaluar el mapa de servicios provistos por el municipio. En el caso de la Municipalidad de Providencia, que actualmente provee 60 de esas 75 áreas de servicios, sin considerar educación y salud, en el año 2008 existían aproximadamente 120 puntos de atención de personas en su territorio, en los cuales contactaban de lunes a viernes a casi 11 mil vecinos-clientes con su red de servicios.

Se han definido dos tipos de servicios, los “directos” y los “delegados”. Los servicios directos son aquellos que las municipalidades pueden realizar en forma autónoma con las facultades propias que tienen, y los servicios delegados son aquellos para los cuales la autoridad nacional o regional le asigna recursos para

su administración y ejecución a los municipios, como es el caso de educación y salud. Los servicios directos son 61 y los delegados 14.

Por la magnitud y la variedad de los servicios sociales y comunitarios que entregan los municipios, se puede señalar que se están transformando en “*supermercados de servicios sociales*”,<sup>5</sup> por lo cual deben procurar gestionarse con altos estándares de calidad y eficiencia.

Es evidente que para un alcalde y su Concejo no es fácil gestionar y controlar todos esos servicios sin que existan herramientas que les permitan medir y evaluar en forma objetiva y técnica lo que ocurre en cada uno de esos servicios. Para ello, se sugiere que se aplique en materias de servicios municipales un sistema integral de gestión de servicios como el *Balanced Scorecard* o Tabla de Mando Integral (Kaplan y Norton, 1990). Lo positivo de esta herramienta es que busca el equilibrio entre cuatro perspectivas de análisis y de gestión, como son: 1) Vecinos-Clientes, 2) Recursos Humanos, 3) Procesos y 4) Finanzas, unificando las estrategias de cada caso para lograr resultados adecuados en cada una de esas cuatro perspectivas. Un servicio que logre resultados positivos en esas cuatro representaciones, en base a metas y objetivos institucionales, logrará que su gestión sea relativamente eficiente y armónica con las expectativas de las autoridades locales.

Aplicar herramientas como el *Balanced Scorecard* requiere de un cambio sustancial de ciertos paradigmas del servicio público, ya que en primer lugar se debe aceptar que la gestión de cada servicio y proceso sea medida a partir de indicadores de gestión, los cuales no siempre son bien recibidos, ya que en muchos casos pueden demostrar ineficiencias que sin mediciones son imperceptibles. Lo otro relevante es que si se desea aplicar un sistema integral de gestión con indicadores asociados a los servicios y procesos, deben participar todos los estamentos municipales y todos los niveles jerárquicos, ya que es fundamental compartir una visión y misión común, con objetivos institucionales que sean replicados con metas y resultados que cada servicio debe finalmente lograr. No sirve aplicar este tipo de herramientas si se hace en forma parcial o si los indicadores de gestión los fijan los mismos afectados o servicios, ya que ello sería replicar en muchos casos la mediocridad que seguramente prevalece en muchos servicios. La mayoría de los programas de gestión del sector público fracasan por no tener los indicadores apropiados o que estimulen las mejoras y las modernizaciones necesarias, ya que no obedecen a requerimientos reales o a metas fijadas por varios actores del proceso de gestión.

---

5. El término “supermercado de servicios sociales” debe entenderse para dimensionar la alta complejidad que tiene actualmente y en el futuro la gestión de servicios en municipalidades, tanto por su variedad como por su magnitud. Un alcalde y su Concejo requieren de un apoyo profesional y técnico para poder gestionar adecuadamente esa gama amplia de servicios y que existan controles y mediciones adecuados.

Hay dos factores externos que afectan seriamente la modernización de servicios municipales, como son los recursos humanos y los sistemas financiero-contables. En relación a los recursos humanos, la legislación vigente es muy antigua y perjudica gravemente a muchos municipios en la flexibilidad que requieren para proveer de servicios modernos y eficientes. Es urgente cambiar la normativa legal en materia de recursos humanos municipales si se desea que estos mejoren en el futuro la calidad y eficiencia de sus servicios. Por otra parte, la estructura contable-financiera es aún algo precaria y débil para reflejar los movimientos financieros y contables de los servicios, ya que se maneja con un esquema presupuestario global que si bien tiene algunos clasificadores presupuestarios, no son lo suficientemente flexibles y no permiten evaluar en forma desagregada los movimientos de los servicios municipales. Aquí el problema es seguramente que tanto la Contraloría General de la República como la SUBDERE no distinguen suficientemente las diferencias de administración de una municipalidad con respecto a otras entidades públicas, por lo que los modelos de contabilidad gubernamental se ajustan a un concepto que no recoge realmente las necesidades de las municipalidades. Es esencial para el futuro de las municipalidades que se pueda aplicar un sistema financiero-contable por centros de resultados, centros de costos o por unidades de servicio, de tal manera que se pueda diferenciar seriamente la gestión integral de cada servicio municipal.

En la reciente historia municipal chilena, la Municipalidad de Santiago intentó años atrás aplicar centros de costos, los que posteriormente no se han continuado. Actualmente, la Municipalidad de Providencia tiene todo un sistema de centros de resultados para sus sesenta áreas de servicios y ha realizado enormes esfuerzos por diferenciar varios movimientos contables por libros auxiliares. Es necesario, sin embargo, modernizar el sistema contable municipal, para que otros municipios abrevien los esfuerzos que hace Providencia y sea más simple llevar un control financiero adecuado a las responsabilidades de servicios que tienen los municipios, ya que sin información financiera ajustada es muy difícil que se puedan llevar buenos indicadores de gestión.

### **Resumen final de un sistema de gestión integral municipal**

Una de las organizaciones más complejas y más variadas del mundo es una municipalidad, por lo que evaluar su gestión no es simple y requiere de elementos especiales, ya que por una parte debe ejercer sus funciones gubernamentales y por otra debe proveer servicios sociales con altos estándares de calidad.

Por lo tanto, el modelo inicial de gestión integral que se presenta en este documento procura resumir, simplificar e integrar todas las facultades y funciones más relevantes que tienen los municipios en Chile, y que además sean compatibles con estándares internacionales. De las cuatro macro dimensiones municipales o de gobiernos locales, se han presentado ocho áreas de evaluación y medición de la gestión integral municipal, que son las más representativas y relevantes en la

actualidad. Por supuesto que hay otras áreas en las macro dimensiones, pero se ha estimado que estas ocho son las que marcan la diferencia en lo que se puede definir como un municipio integralmente eficiente y con una gestión orientada a la excelencia.

También es evidente que el tema de los servicios municipales es uno de los más extensos y complejos que deben satisfacer en forma integral los municipios, para lo cual es necesario tener un enfoque de gestión diferente y con herramientas que puedan medir, evaluar y determinar indicadores de gestión apropiados a cada caso. Para ello se recomienda el *balanced scorecard*, siempre que se aplique en forma extendida y amplia en la estructura municipal, y en particular en todos los servicios que se provean.

Para garantizar la efectividad de una municipalidad y la calidad de los servicios que provee, se estima que es necesario fijar sistemas de calidad y controles de la gestión, con metodologías y estándares internacionales, de tal manera que se apliquen criterios objetivos sin sesgos políticos o técnicos.

## **Certificar calidad y excelencia en municipalidades**

Un sistema de gestión integral debe ser complementado con controles de calidad que permitan optimizar y modernizar la gestión hasta alcanzar la excelencia, de lo contrario los esfuerzos por mejorar el servicio público siempre estarán sujetos a ciertos tipos de liderazgo y no a una política integral del Estado, con lo cual solo unos pocos municipios se podrían incorporar a modelos de gestión integral con sistemas de control de calidad.

Como se mencionó anteriormente, a nivel internacional existen varios modelos de control de calidad en la gestión, como son ISO y Malcolm Baldrige, los más comunes aplicados en municipalidades y gobiernos locales en el mundo. En el caso de Chile, se está aplicando por parte de la SUBDERE un sistema especialmente adaptado que se ha elaborado en conjunto con ChileCalidad en varios municipios del país. Este modelo de ChileCalidad está basado en el Malcom Baldrige. Por otra parte, varios municipios en forma independiente han iniciado los procesos de certificación con la norma internacional ISO. Con esta norma se encuentran participando municipios como Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa, Peñalolén y varios otros.

Sin embargo, las normas de calidad antes mencionadas están enfocadas a certificar la calidad de ciertos procesos, actividades o servicios de los municipios, pero son insuficientes respecto de la “integralidad” y “funciones globales” (más la ISO que el modelo ChileCalidad-SUBDERE). Esto es relevante ya que un municipio puede certificar uno o dos servicios municipales y no el resto, pudiendo recibir un certificado ISO o de ChileCalidad por esos pocos servicios y dar la sensación que todo el municipio esta certificado, lo cual no es efectivo. Producto de esta insuficiencia, las normas ISO están promoviendo a nivel mundial el IWA 4,

que busca justamente certificar la calidad *integral* de una municipalidad o de un gobierno local, enfocándose en las cuatro macro dimensiones antes señaladas y de las cuales se derivan las ocho perspectivas básicas de la gestión integral desarrolladas en este documento. Se complementa el IWA 4 con 39 indicadores de gestión básicos y con más de 200 subindicadores. Estos subindicadores de gestión deben ser desarrollados y validados por cada país, según lo acordado en el Consejo Mundial de la Calidad del IWA 4 en León, México, en noviembre de 2008.<sup>6</sup> Por lo tanto, Chile debe elaborar sus propios subindicadores de gestión de calidad integral.

La gran ventaja que tiene el IWA 4 sobre otros sistemas de calidad para municipalidades es su facilidad para implementarlo, técnicamente es más apropiado y permite el autodiagnóstico, de tal manera que todos los municipios pueden aplicar y mantener.

Hasta principios del año 2000 no era posible medir, evaluar o establecer un sistema de gestión integral de municipalidades o gobiernos locales, ya que no existían modelos básicos de gestión como tampoco sistemas de calidad apropiados para los municipios. Actualmente ambas barreras están superadas, y es posible exigir en el futuro sistemas de gestión integral a las municipalidades con mediciones objetivas de los resultados y modelos de calidad que certifiquen sus avances y eficiencia de los servicios que entregan. Por lo tanto, si se mejoran los ingresos municipales es posible unir ese mejoramiento con exigencias concretas sobre su gestión y que certifiquen la calidad de las actividades que desarrollan, en un marco integral y confiable como lo determinan modelos del IWA 4 u otros que puedan aparecer para gobiernos locales en el mundo.

Junto con mejorar sustancialmente los ingresos municipales en Chile, que nos nivelen en la distribución de recursos estatales del 6 a un 15 por ciento en 10 años, es perfectamente posible en este proceso establecer un modelo de gestión integral municipal que sea certificado en el futuro y así garantizar al país y a los ciudadanos un Estado moderno y descentralizado, a través de servicios y actividades municipales eficientes que incrementen la calidad de vida de los vecinos/clientes y terminen con la pobreza.

Todo lo anterior puede ser posible si a su vez se acomoda la estructura y organización municipal a los tiempos modernos, de tal manera que se adapten los municipios con más facilidad a los cambios y exigencias de la era digital, como también a las cada vez más estrictas demandas de los vecinos-clientes. Una nueva organización interna municipal no solo es requerida sino que es indispensable para la etapa que viene.

---

6. Originalmente los subindicadores de gestión integral eran únicos para todos los países, pero España, Colombia y Chile hicieron ver que era mejor localizarlos por país para flexibilizar el proceso, lo que fue acogido y se aplica actualmente.

## Nueva organización interna municipal

Definida la visión, las preguntas son, ¿cómo diseñar la organización más adecuada?, ¿cuál es el modo de aprobarla? y ¿cuáles son las restricciones que se deben considerar? El principio básico sería: propender a la mayor flexibilidad siguiendo la estrategia del desarrollo local, pero que a la vez sea coherente con estándares básicos que permitan una rendición de cuentas ante la comunidad y el país.

La reforma que se está discutiendo en Chile para implementar el mandato constitucional del artículo 121 y que da mayor autonomía en la definición de la organización interna, establece un conjunto básico de unidades organizacionales (secretaría municipal, planificación comunal, obras municipales, control interno y desarrollo social), otorgando libertad para que el alcalde y el Concejo Municipal generen el resto de la estructura municipal por cuatro años.

Esta propuesta se ha enfrentado con una fuerte oposición, especialmente de las organizaciones de funcionarios, lo que ha generado la infactibilidad política de la reforma (después de 12 años de discusión). La demanda de estas organizaciones de funcionarios ha sido que las unidades de la estructura estén establecidas en la ley orgánica, debido al comprensible temor de enfrentar perjuicios en su carrera funcionaria, estabilidad de su empleo y capacidad de negociación.<sup>7</sup> Se ve muy difícil salvar esta situación después de 12 años.

Los autores recomiendan una estrategia alternativa que pueda hacer viable un avance en la flexibilidad de la gestión municipal.

La propuesta es que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establezca el conjunto de “unidades básicas y comunes” y un conjunto de “unidades potenciales”. Este listado de “unidades potenciales” debería seguir el modelo de agregación de valor propuesto. Dentro de estas unidades potenciales deberían considerarse primordialmente los “servicios municipales”, determinando funciones y atribuciones genéricas. Esta estrategia tendría un especial impacto en los municipios con menor desarrollo, y no tanto en los que ya cuentan con una multiplicidad de servicios.

Estas nuevas unidades deberían tener una estructura de personal asociada a un algoritmo que establezca la dotación de recursos humanos y los grados (escala) de remuneración en función de una serie de factores objetivos, que deberán ser estudiados con cuidado, pero que deben estar vinculados con la “función de producción” de dichos servicios. A priori, se estima adecuado considerar: la población potencial que recibiría el servicio, frecuencia de atención, y puntos de entrega. También debería considerarse la complejidad del mismo. De esta manera se obtendría una tabla final que cruce comunas con servicios. Los valores requeridos por los algoritmos deberían ser fijados por decreto supremo a partir

---

7. No obstante existir en el proyecto importantes resguardos respecto de la estabilidad.

de estudios técnicos, así el sistema tendría suficiente flexibilidad para hacer los ajustes que sean necesarios. Todo el proceso y criterios tendrían que establecerse en la ley orgánica.

Del mismo modo, convendría generar la estructura de unidades corporativas y de apoyo en función de la población local, complejidad geográfica, y otras características derivadas de una tipología municipal. Esta estructura tiene también que ser establecida en función de los “servicios efectivos” que entregará el municipio. En otras palabras, municipios con mayor complejidad de servicios tendrían una estructura “Corporativa y de Apoyo” mayor.

Todo este diseño deberá ser realizado para un periodo de cuatro años. Por cierto, los actuales funcionarios municipales no se verán afectados en sus remuneraciones por los cambios en la estructura.

Para hacer viable esta propuesta, la definición del proceso y las variables del algoritmo deberían ser consensuadas con los funcionarios públicos municipales.

Cabe destacar que a favor de la idea de que no exista flexibilidad absoluta en la estructuración de las organizaciones municipales, un reciente estudio de la OCDE ha señalado en sus conclusiones preliminares que la tendencia en los países de dicho organismo es tener el mismo arreglo en materia de empleo en el nivel municipal que en el nacional. El mismo estudio señala que los niveles nacionales tienen mucho interés en regular las remuneraciones municipales, de un modo formal o informal (REXED, 2008).<sup>8</sup> Este antecedente sugiere no generar modificaciones radicales, que aunque preferibles desde un punto de vista gerencial y de autonomía municipal, son infactibles políticamente.

La propuesta es, sin duda, una innovación importante que exige capacidad técnica e información adicional (estudios sobre modelamiento de producción). Dichos estudios pueden ser imperfectos, pero en todo caso será mucho mejor que la situación actual de petrificación de plantas (desde 1994). Además, el sistema propuesto será corregible cada cuatro años. Por otra parte, dichos estudios no solo servirán como insumos para la determinación de los valores del algoritmo, sino que servirán también como insumos para perfeccionar el sistema de evaluación del desempeño y conocimiento general sobre las características de producción de los municipios.

Desde el punto de vista de las legítimas pretensiones de los funcionarios municipales, la propuesta mejora el proyecto en discusión actualmente, en la medida que se establece un procedimiento nacional (no por cada municipio) y basado en evidencia objetiva, todo lo cual les permitirá tener mayor confianza en que no habrá discrecionalidad en la determinación de la estructura.

---

8. Informalmente, sería el caso de negociaciones nacionales con funcionarios municipales.

El siguiente esquema explicaría el modo de definir la estructura municipal. Cada municipio tendrá:

- a. una estructura básica “corporativa”;
- b. otra estructura complementaria de apoyo/corporativa en función de la tipología municipal (con variables socioeconómicas y según matriz de producción de servicios); y
- c. una estructura según el “pool” de servicios que entregue, “ajustada por características genéricas de producción del servicio”.

**Ejemplo de matriz de macrovariables para determinar “estructura” de cada municipio.**

Municipios	Estructura Básica	Tipología de Municipio (A,B,C)	Servicio “1-a”	Servicio “1-a”	“Servicio 2-a”
1		A	Sí	No	No
2		B	No	Sí	No
3		A	Sí	No	No
4		C	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia

Para atender la demanda de la ASEMUCH en relación a participar en la definición de las estructuras, en función de lo señalado en los convenios OIT números 87, 98, 151 y 154, la Ley Orgánica Constitucional debiera establecer los modos de participación de los funcionarios municipales en el proceso técnico que se propone en este trabajo.

*¿Esta formula es jurídicamente coherente con el mandato del artículo 121 de la Constitución, que establece autonomía en la determinación de la organización y estructura de recursos humanos?*

Dicho artículo señala que “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la Ley Orgánica Constitucional respectiva permita”.

Para cumplir con la norma constitucional, el diseño propuesto debe explicitar la posibilidad, por algún mecanismo formal, de que el municipio exprese sus preferencias y decisiones autónomas en relación al “pool” de servicios municipales. Esto implica la definición de qué servicios se proveerán en el periodo siguiente y también cuáles no. De este modo, se cumpliría con el mandato constitucional, porque los municipios estarán definiendo su estructura definitiva.

Es clave destacar que en esta propuesta se ha establecido un principio: la “categorización o tipología municipal” no dependerá exclusivamente de aspectos “socioeconómicos”<sup>9</sup> identificados ex ante, tales como Población, Dependencia del

9. Ver estudio de clusterización de municipios usando el método k-means de la SUBDERE, en www.subdere.cl. Esta propuesta tiene la deficiencia, desde un punto de vista de gestión, de suponer que los municipios son iguales por compartir similares características socioeconómicas.

Fondo Común Municipal, Tasa de Pobreza; también considera las “preferencias locales” respecto de qué servicios proveer, lo cual introduce una dimensión más dinámica, de gestión, y no definida exclusivamente por características históricas de los municipios o localidades.

### **Externalizaciones y alianzas públicas y privadas**

Se deben generar estudios especiales que establezcan recomendaciones de diseños institucionales que apunten a facilitar el uso de servicios externos, ya sea como compra de servicios, como concesiones o administraciones compartidas entre el municipio y el sector privado, público o no gubernamental. El diseño debiera propender a:

- a. el mayor uso de estos mecanismos;
- b. la generación de un mercado de proveedores competitivo, de calidad y transparente;
- c. generar facilidades de financiamiento para dichos servicios;
- d. la generación de servicios de calidad y eficientes, siempre resguardando la confianza pública de la provisión;
- e. un sistema de control eficiente sobre la transparencia de las contrataciones y desempeños.

Se recomienda generar programas de apoyo y estudios (económicos, jurídicos y de gestión) para estos efectos, especialmente para los municipios con menores recursos.

Un sistema bien pensado de externalizaciones podría contribuir significativamente a la expansión de servicios municipales y complementar la estructura permanente de los municipios. Además, estos servicios de externalizaciones podrían ser compartidos por los municipios.

## **Sistema de evaluación y medición basado en indicadores de gestión**

### **Funcionalidades de este sistema de evaluación**

El uso de este sistema debiera considerar cuatro funciones globales y no solo reducirse a un control “de desempeño competitivo”. Se debe evitar el riesgo de la *performativity* (Schwandt, 2003), entendida como un mecanismo de control de desempeño de algún modo “mecanizante”. La propuesta es que el sistema de evaluación de gobiernos locales cumpla integralmente las siguientes funciones:

- *Generación de confianzas*. El sistema debe contribuir a transparentar el desempeño de un municipio para darle confianzas a la comunidad, a los organismos que lo financian, a sus clientes, proveedores, y a los organismos nacionales que deben cuidar el buen uso de los recursos y estándares nacionales.

Esta confianza facilitará los mecanismos de aumento de responsabilidades, recursos y atribuciones propuestos en este trabajo.

- *Evaluación para el apoyo.* El sistema debe servir para identificar y precisar los ámbitos de gestión en los cuales el municipio requiere mayor acciones de apoyo. Desde este conocimiento, se deberían generar planes de mejoría que podrían ser financiados por el nivel regional o nacional. Es importante implementar un mecanismo sistemático de diagnósticos para generar planes de mejorías, por dos motivos: a) generar planes de fortalecimiento en función de las realidades de cada municipio y b) los planes mismos de mejoría deberían ser evaluados en su rendimiento contra los resultados del sistema de evaluación.
- *Facilitación del Benchlearning.* El sistema de evaluación debe “facilitar” los mecanismos e instrumentos para que el municipio “aprenda” de su propia historia y de las prácticas de otros municipios en Chile, y en el extranjero, así como de organismos comparables en alguna dimensión. El sistema podría contribuir a generar un marco conceptualmente robusto de acumulación y observación de buenas prácticas.<sup>10</sup>
- *Generación de Incentivos.* Asimismo, el sistema debiera facilitar a los niveles nacionales los fundamentos para entregar incentivos pertinentes en función del buen desempeño municipal. Estos incentivos pueden ser de múltiples naturalezas, desde mayores recursos globales de libre uso para el municipio, mayores recursos de inversión, mayores atribuciones, menores controles legales o financieros, etc. En principio, se recomienda ser muy cautelosos con ligar el sistema de evaluación a mecanismos de incentivos remuneracionales de los funcionarios, en la medida que existan riesgos de trivialización de las exigencias del sistema de evaluación o presiones sobre la independencia técnica del sistema de evaluación.

### **Dimensiones que deberían evaluarse obligatoriamente por un sistema nacional**

Se recomienda que el sistema de evaluación se concentre en los ocho grandes componentes/criterios que considera el modelo de agregación de valor que propone este trabajo. Asimismo, en el componente de servicios municipales se tendrán que considerar las siguientes cuatro perspectivas: a) Financiera; b) Clientes-vecinos; c) Procesos y, d) Recursos Humanos.

- a. *Gestión de recursos humanos.* Teniendo presente que sin la preparación y formación de un eficiente empleado municipal, en lo profesional y en la calidez humana, es prácticamente imposible concretar avances en procesos de modernización y de gestión integral. Se requiere un apoyo especial a los empleados municipales para formarlos y prepararlos adecuadamente, de tal manera que se integren motivados y con claros objetivos de lo que deben lograr. Por

---

10. El sistema de evaluación CAF, especialmente diseñado para el sector público europeo, es utilizado como mecanismo de acumulación de buenas prácticas.

lo tanto, debe existir una evaluación especial del personal municipal, de sus requerimientos y de sus obligaciones.

- b. *Participación y requerimientos ciudadanos.* Los municipios no solo deben desarrollar económica y socialmente a la comuna, sino que deben hacerlo con una “governabilidad democrática y participativa”. Los municipios tienen que generar mecanismos y prácticas que consideren la participación creciente, relevante, pertinente e informada de sus ciudadanos. La evaluación de esta dimensión deberá ser muy cuidadosa en relación a fomentar prácticas significativas y no solo prácticas formalistas sin mayor valor. Con la comprensible necesidad de “objetivar” ciertas conductas, el Estado chileno ha tendido a operacionalizar ciertos modos de evaluación que terminan trivializando la conducta deseada (Banco Mundial, 2008b). Por ejemplo, se podría caer en la tentación de que la evaluación indique de un modo muy preciso qué prácticas se deben seguir sin considerar si dichas prácticas son adecuadas a las características de la población, capacidad institucional, o su valor sustantivo. Por este motivo, también aquí es clave combinar indicadores cuantitativos, cualitativos y juicio experto. Algunos subcriterios como el acceso a la información, transparencia y participación en procesos de planificación y evaluación serán claves en este componente.
- c. *Capacidad de generar ingresos.* Se refiere especialmente a los que están dentro de sus atribuciones formales y considerando las potencialidades de recaudación, pero no exclusivamente. Aquí se deberán propiciar los incentivos correctos para aumentar la cobranza de impuestos locales, la gestión de cobranza en general, la generación de servicios que permitan su propio financiamiento e idealmente excedentes, y la correcta administración de activos para generar ingresos o ahorros. Habrá que identificar algunos indicadores que especialmente pongan el foco especialmente en las tendencias, la brecha entre ingresos efectivos/potenciales, y el desempeño relativo en grupos comparables.
- d. *Clima de inversiones.* Es parte de los roles municipales la generación de economía y desarrollo de mercados en su localidad, lo cual depende en buena medida de conseguir “proyectos privados” de inversión. Para que estas inversiones se produzcan se deben identificar oportunidades, completar mercados, hacer difusión, apoyar en los trámites de autorizaciones públicas, producir una visión creíble y consistente de largo plazo para la localidad, infraestructura adecuada, articulación de inversiones público-privadas, entre otras variables. El sistema de evaluación promovería el “liderazgo” y las “prácticas municipales” en esta línea. Los indicadores estarían observando tendencias de las inversiones y comparándolas con grupos pertinentes.<sup>11</sup>
- e. *Gestión de proyectos.* Es una función esencial de los municipios:
  - generar ideas;

---

11. Revisar especialmente cómo trata esta dimensión el trabajo realizado en Indonesia (Banco Mundial, 2008).

- formular técnicamente correctos los proyectos;
- postularlos de modo exitoso a las entidades que los validan técnicamente y/o financian;
- implementarlos, y
- evaluarlos correctamente.

En buena medida, un municipio es tan bueno como su capacidad de generar una gran cantidad de proyectos de buena calidad, que logren impacto en la comuna. Se debe tener cuidado que los indicadores o modos de evaluarlos no incentiven la gestión de proyectos a un modo trivial, industrializado y de bajo valor. Se deberá evaluar con una combinación de fuentes: indicadores cuantitativos, para lo cual habrá que hacer estudios de comportamiento; evaluaciones no prescriptivas (tipo mejoría continua), y “opinión experta”.

- Gestión urbano-ambiental.* Sin lugar a duda que la calidad de vida de las personas está sujeta a la eficiencia con que una municipalidad resguarda y se preocupa por los factores ambientales y urbanos, tales como el aseo, limpieza, parques y plazas, iluminación, veredas, calles, cableados y muchos otros, que hacen de una ciudad o pueblo un lugar agradable o desagradable para vivir. Factores que reflejen esta realidad de una municipalidad deben ser medidos y evaluados.
- Gestión social.* La realidades sociales son muy diferentes de una comuna a otra, por lo que es muy difícil pretender fijar parámetros comunes con soluciones sesgadas. Producto de ello, en muchos casos se cae en el asistencialismo social, que solo permite paliativos transitorios y no soluciones reales de largo plazo. La pobreza, la sociabilidad, los valores y el comportamiento apropiado de los ciudadanos dependen de un concepto más profundo de gestión social que cada municipalidad debe desarrollar y aplicar, para fortalecer debilidades sociales y mejorar la calidad de vida en forma efectiva. Para ello se debe hacer gestión social, con instrumentos técnicos que midan y evalúen los resultados de los programas y servicios que se entregan.
- Entrega de servicios.* Como ya se ha señalado, esta propuesta considera que no todos los municipios entregarán los mismos servicios y del mismo modo, sino que habrá diferencias importantes. Por este motivo es probable que la generación de modos de evaluación en este componente sea el mayor desafío de un sistema de evaluación. Entre municipios tendrá que existir una fuerte comparación entre “servicios equivalentes”. Asimismo, se estima que los indicadores básicos de todos los servicios deben ser aquellos con las cuatro perspectivas: 1) Vecinos-Clientes, 2) Procesos, 3) Recursos Humanos y 4) Finanzas.

### **Diseño institucional y proceso de evaluación**

Esencialmente la institucionalidad debiera tener las siguientes características:

- Independencia.* Se debiera generar un organismo técnicamente independiente, que administre el proceso de evaluación, que busque ganancias de re-

putación y convergencia profesional internacional en materia de evaluación municipal.

- b. *Que considere todas las visiones de los actores del sistema.* El órgano máximo debiera ser un consejo integrado por expertos, representantes del gobierno nacional y gobiernos locales. Además de este consejo existirá un equipo dirigido por un director ejecutivo.
- c. *Integrado a un sistema mayor.* Idealmente, este organismo debiera encargarse también de la evaluación de la gestión de los gobiernos regionales, es decir, debiera ser un organismo encargado de dos sistemas de evaluación: uno regional y el municipal. La mayor ganancia de esta integración es que se armonizaría el sistema de evaluación de tal modo que integre los modelos de agregación de valor de los dos organismos subnacionales del país, que deberían comenzar a trabajar de modo conjunto de manera creciente.
- d. *Creado por ley.* La generación de este consejo debiera ser vía ley.
  1. El Proceso de Evaluación debería considerar las siguientes macroactividades: Publicación de los estándares y métodos de evaluación actualizados;
  2. Un proceso de autoevaluación;
  3. Validación por el Consejo de Evaluación y publicación de los resultados finales;
  4. Generación de Planes de Mejoría y efectos derivados del proceso.

## Regímenes laborales de los municipios

Los municipios chilenos reflejan una importante heterogeneidad respecto del número total de personal. El siguiente cuadro fue construido utilizando información del SINIM.

**Análisis de la Dotación de Recursos Humanos de los Municipios**

Tendencias centrales y variabilidad						
	Total del Personal (Planta+Contrata+Honorarios)	% CONTRATA sobre Total Personal	% HONORARIOS PROGRAMA sobre Total Personal	% HONORARIOS DEL MUNICIPIO sobre Total Personal	% TOTAL HONORARIOS sobre Total Personal	% CONTRATAS+HONORARIOS sobre Total Personal
Valor Promedio	166	0,19	0,08	0,22	0,30	0,49
Desv. Estándar	280	0,08	0,08	0,19	0,19	0,16
Coefficiente de Variación	1,69	0,43	0,96	0,85	0,62	0,32
Mínimo	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Máximo	2.972	1,00	0,72	0,78	0,80	1,00
Mediana	73	0,19	0,07	0,18	0,27	0,48

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos SINIM (2007), [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl)

Se puede observar que el municipio con menor número de personal cuenta con 3 trabajadores y el que más, con 2.972. El promedio está en 166, pero muy influenciado por municipios con alto número de personal; la mediana solo es de 73 personas.

En promedio, el 49 por ciento del personal de los municipios chilenos está constituido por personal a contrata y honorarios. El 19 por ciento es personal a contrata, lo que contrasta con el 50 por ciento de personal a contrata del resto de la Administración Pública; esto sugiere que el gobierno central se reserva mecanismos de flexibilidad mayores. A lo menos se debiera generar más equidad al respecto.

El 30 por ciento del personal trabaja a honorarios, lo cual es una cifra extraordinariamente alta. Dada esta precariedad, sería interesante complementar esta descripción con estudios de rotación. El personal técnico o profesional de la planta es pequeño, solo un 32 por ciento, versus el 60 por ciento del gobierno central (Horst, 2007).

La conclusión que se puede obtener del análisis de estas cifras es que la situación de recursos humanos en el sector municipal es en promedio muy frágil, y que existe una situación de privilegio para el gobierno central en términos de dotación-competencias y flexibilidad. Este desequilibrio es del todo inconsistente con la intención de desarrollar municipios más modernos y con más capacidad de producción.

Por otra parte, un antecedente importante es que en la OECD existe una leve tendencia a homogeneizar los regímenes de los gobiernos nacionales y subnacionales en torno a un sistema de Civil Service, complementándolo con un sistema de Public Employment. Francia, España y Bélgica tendrían un predominio de un sistema tipo Civil Service. En cambio, Alemania tendría un sistema dual, Civil Service y Public Employment, con una mayor descentralización de atribuciones en políticas de Recursos Humanos en progreso. Dinamarca tendría un sistema predominante de Public Employment (REXED, 2008).

**Características de los modelos de “Civil Service” y “Public Employment”**

“Civil Service”	“Public Employment”
Se basa en una ley pública	Se basa en ley privada
Empleo de por vida	No garantiza empleo de por vida
Se ingresa a la carrera desde el grado más bajo y la promoción se reserva a los funcionarios	Se recluta para posiciones específicas y los candidatos no están acotados a la organización
Se pone énfasis en diplomas y certificaciones formales para evaluación	Se consideran más ampliamente factores para la evaluación
Remuneración es regulada por estatutos	Remuneración considera aspectos de desempeño y mercado
Evaluación: Foco en la objetividad y debido proceso	Evaluación: Foco en el desempeño y logros
Planes de retiro (pensiones de vejez) basado en un sistema público	Planes de retiro basados en un sistema privado o común

Fuente: REXED, 2008

## Conclusiones y recomendaciones

De este trabajo se pueden desprender varias conclusiones relevantes, no solo para municipalidades sino también para el futuro del país, ya que una reforma del Estado que no considere un nuevo y alentador proceso descentralizador puede llevar a un estancamiento y empobrecimiento de las políticas públicas chilenas. A continuación se mencionan las principales conclusiones:

- a. La tendencia mundial es promover una descentralización hacia las municipalidades y gobiernos locales como parte importante de las reformas de los Estados.
- b. Chile es aún un país muy centralizado, lo que afecta la eficiencia municipal y una justa distribución de recursos, ya que según los estudios del Banco Mundial los países desarrollados le asignan a los gobiernos locales una cifra superior al 20 por ciento de los recursos a ingresos autónomos municipales, e incluso el promedio de América Latina supera el 15 por ciento. Chile en el año 2006 solo alcanzó un 6,7 por ciento, muy inferior a países equivalentes.
- c. Sin afectar seriamente el presupuesto nacional y en un proceso de 10 años, Chile podría alcanzar el 15 por ciento de los ingresos autónomos municipales, mejorando sustancialmente la situación financiera de los municipios, la gestión integral de los mismos y, lo más importante, contribuir a terminar con la pobreza en el país. Para ello es necesario subir el presupuesto actual autónomo de los municipios de 1,5 billones de pesos a 3,0 billones de pesos en 10 años.
- d. Afortunadamente ya existen sistemas de gestión integral para municipalidades, los cuales perfectamente se pueden adaptar para Chile y así establecer criterios comunes de gestión, con indicadores objetivos y efectivos para dimensionar los resultados logrados por cada municipio. El ideal es no obligar a los municipios a estas nuevas herramientas de gestión, pero sí entregarles todas las facilidades y argumentos de las ventajas ciertas que tienen para apoyar en cada caso su gestión.
- e. También es esencial que se apliquen modelos de control de calidad a nivel municipal, para garantizar en el tiempo la efectividad de las labores que realizan los municipios. De los varios modelos de calidad que existen, el más apropiado, en un análisis preliminar, es el IWA 4, porque evalúa y dimensiona la gestión integral con todos los componentes de una municipalidad o gobierno local. Chile debe contribuir elaborando los subindicadores de calidad del IWA 4 o equivalentes para que sean totalmente medibles y aplicables a nuestra realidad.
- f. Es urgente, junto con lo anterior, establecer en el país una nueva estructura organizacional para las municipalidades, para que puedan adaptarse y sean flexibles en sus procesos de modernización. Esto obviamente incluye cambios en las normas laborales y financieras de los municipios.

- g. Es esencial para apoyar todos estos procesos de modernización que exista una adecuada plataforma tecnológica y de gestión de información en los municipios, ya que de lo contrario no será posible alimentar en forma actualizada los indicadores de gestión que se requieren. Por lo mismo, en el proceso a 10 años plazo que se propone en el trabajo, es fundamental diseñar y elaborar plataformas tecnológicas municipales integradas y eficientes, para lo cual es crítico el apoyo del gobierno nacional en los 210 municipios actualmente más débiles.

## Referencias bibliográficas

- Waissbluth, M; C. Leyton, J. Inostroza** (2007). “Las descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura Pendiente”. En revista del CLAD.
- Waissbluth, M.; R. Costa** (2007). “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas”. Serie de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile.
- Schneider, B.R.** (2001). “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 20 (Junio).
- Banco Mundial** (2008a), Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework.
- Banco Mundial** (2008b) Evaluación PMGs, mimeo.
- Horst, B.** (2007). “Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, Serie Informe Económico, 177, Libertad Desarrollo.
- Rexed, K.** (2008). “Challenges of Human Resources Management For Multi-Level Government”.
- SUBDERE** (2008). “Tipología Municipal: Reconociendo la Heterogeneidad del País”, presentación.
- SUBDERE** (2007). “Guía 1. Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales”.
- Yilmaz, S.; Y. Beris, R. Serrano-Berthet** (2008). “Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance”. Local Governance & Accountability Series, Banco Mundial.
- SUBDERE** (2009). Acta 1, sesión Mesa de trabajo 2: Reforma Municipal Modernización, Autonomía y Equidad. <www.sinim.gov.cl> Constitución Política del Estado de Chile
- Senado de Chile** (2005). Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, Boletín 3.768-06.
- City of New York** (2008). “Mayor’s management report”.
- Libertad y Desarrollo** (2008). “Rechazo a Autonomía Municipal Laboral, ¿...y Ahora Qué?”, *Temas Públicos*, 884.

**Schwandt, T. A.** (2003). “Back to the Rough Ground!’ Beyond Theory to Practice in Evaluation”.

**Staes, P.; N. Thijs** (2005). “Quality Management on the European”.

**Thijs, N.; P. Staes** (2006). “Quality Management as an Instrument for bottom\_up European Regulation”.

**SOLNET S.A. y ACHM** (2008). Estudio Mejoramiento ingresos municipales y gestión integral. Noviembre.

“Nuestro éxito futuro dependerá en alto grado de nuestra capacidad de escuchar, persuadir y ser persuadidos, es decir, llegar a grandes acuerdos políticos transversales sobre los asuntos más importantes que deberemos enfrentar”.

**Edgardo Boeninger K.**, en “Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar”.

“La modernización del Estado es una oportunidad para que los políticos demos-  
tremos al país, que más allá de las diferencias, es necesario y posible llegar a los  
grandes consensos que Chile necesita. Requerimos de la ayuda de todos”.

**Edmundo Pérez Y.**, Ministro del Interior.

“Según diferentes estudios, incluyendo los de la OECD, dados los avances que ya  
se han logrado en estabilidad, apertura y economía de mercado, las principales  
oportunidades para dar un salto en la tasa de crecimiento sostenido y seguir  
avanzando en la equidad, están en mejorar la efectividad, la eficiencia y el capital  
humano del Estado. Para avanzar en estas áreas es necesario, antes que nada,  
tener un diagnóstico adecuado y afinar propuestas concretas de reformas en po-  
líticas e instituciones. El libro del Consorcio para la Reforma del Estado, por su  
profundidad y representatividad, viene a llenar este vacío y debiera servir de base  
para el diseño de las reformas”.

**Vittorio Corbo L.**, ex Presidente del Banco Central.

