

# **“La economía política de la descentralización en Chile”**

Mario Waissbluth y Cesia Arredondo

Departamento de Ingeniería Industrial  
Universidad de Chile  
Noviembre 2010

# **Una conversación reciente y confidencial con un Subsecretario del nuevo gobierno.**

**“Mientras hicimos el Plan de Gobierno 2010 – 2014,  
todos tuvimos una fuerte convicción descentralizadora..**

**....la mayoría de mis amigos Ministros, apenas  
adquirieron posesión de sus cargos, experimentaron un  
sorprendente olvido”.**

**Stakeholder regional entrevistado: ¿Por qué va a ser  
más honrado el burócrata de Santiago, del Ministerio  
de Hacienda, que el de una región? ¿Quién ha dicho  
que la moralidad pública está más desarrollada en  
Santiago que en regiones?**

# **INTRODUCCIÓN**

**Chile continúa siendo un país hipercentralizado en su toma de decisiones, concentración de personas, y fuerza política de sus territorios.**

**El fenómeno tiene profundas raíces históricas (país en cuasi guerra permanente), políticas (sistema binominal, períodos de 4 años, y reelección indefinida de parlamentarios) y económicas (ortodoxia fiscal como paradigma central de gobierno).**

**Analizaremos el fenómeno y haremos algunas propuestas desde un acercamiento de economía política y análisis neoinstitucional.**

**Institucionalidad: el conjunto de normas FORMALES E INFORMALES que rigen a la sociedad.**

# Reminiscencias de Douglass North

**“Las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, son creadas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas”**

**“Para lograr una mejor comprensión de las razones que causan la ineficiencia de las instituciones se debe considerar: a) los modelos subjetivos de los legisladores y votantes, y b) los costos de transacción que surgen de las instituciones políticas”**

**“El medir y hacer valer los acuerdos en los mercados políticos es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y legisladores, son promesas a cambio de votos”**

**“El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa. La ejecución de acuerdos políticos está plagada de dificultades y la competencia es mucho menos efectiva que en los mercados económicos”**

# ASIGNATURA PENDIENTE

5= Avance muy bueno; 4= Bueno; 3= Moderado; 2= Estancado; 1= Retroceso

| <b>Grado de Avance percibido en el período 1990-2005</b>         | <b>Promedio General</b> | <b>Gobierno</b> | <b>Independ.</b> | <b>Oposición</b> |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------|------------------|------------------|
| <b>Promedio de los 38 ámbitos</b>                                | <b>3.1</b>              | <b>3.3</b>      | <b>3.1</b>       | <b>3.0</b>       |
| <b>Gestión fiscal y hacendaria</b>                               | <b>4.2</b>              | <b>4.4</b>      | <b>3.9</b>       | <b>4.0</b>       |
| <b>Uso de tecnologías de información en el aparato de Estado</b> | <b>4.1</b>              | <b>4.2</b>      | <b>4.0</b>       | <b>4.1</b>       |
| <b>La Contraloría como órgano fiscalizador</b>                   | <b>2.2</b>              | <b>2.3</b>      | <b>2.6</b>       | <b>1.9</b>       |
| <b>Gestión de los municipios</b>                                 | <b>3.0</b>              | <b>2.9</b>      | <b>3.0</b>       | <b>3.2</b>       |
| <b>Gestión de los gobiernos regionales</b>                       | <b>2.7</b>              | <b>2.8</b>      | <b>2.8</b>       | <b>2.7</b>       |
| <b>Educación básica</b>                                          | <b>2.6</b>              | <b>2.9</b>      | <b>3.0</b>       | <b>2.2</b>       |
| <b>Educación media</b>                                           | <b>2.5</b>              | <b>2.7</b>      | <b>2.8</b>       | <b>2.2</b>       |
| <b>Proceso de regionalización y descentralización</b>            | <b>2.4</b>              | <b>2.7</b>      | <b>2.6</b>       | <b>1.9</b>       |

## Número de Intendentes por periodo Presidencial

|                  | Gobierno Presidente Lagos (2000-2006) |                              | Gobierno Presidenta Bachelet (2006-marzo 2008) |                              | Total Periodo (2000-marzo 2008) |                              |
|------------------|---------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
|                  | Total Periodo                         | Promedio Años por Intendente | Total Periodo                                  | Promedio Años por Intendente | Total Periodo                   | Promedio Años por Intendente |
| Tarapacá         | 2                                     | 3                            | 3                                              | 0,7                          | 5                               | 2                            |
| Antofagasta      | 2                                     | 3                            | 2                                              | 1,0                          | 4                               | 2                            |
| Atacama          | 2                                     | 3                            | 2                                              | 1,0                          | 4                               | 2                            |
| Coquimbo         | 2                                     | 3                            | 1                                              | 2,0                          | 3                               | 3                            |
| Valparaíso       | 4                                     | 1,5                          | 1                                              | 2,0                          | 5                               | 2                            |
| R. Metropolitana | 3                                     | 2                            | 3                                              | 0,7                          | 6                               | 1                            |
| O ´ Higgins      | 3                                     | 2                            | 2                                              | 1,0                          | 5                               | 2                            |
| Maule            | 2                                     | 3                            | 1                                              | 2,0                          | 3                               | 3                            |
| Bío Bío          | 1                                     | 6                            | 2                                              | 1,0                          | 3                               | 3                            |
| La Araucanía     | 3                                     | 2                            | 3                                              | 0,7                          | 6                               | 1                            |
| Los Lagos        | 3                                     | 2                            | 2                                              | 1,0                          | 5                               | 2                            |
| Aysén            | 3                                     | 2                            | 2                                              | 1,0                          | 5                               | 2                            |
| Magallanes       | 3                                     | 2                            | 1                                              | 2,0                          | 4                               | 2                            |
| Promedio         |                                       | 2,7                          |                                                | 1,2                          |                                 | 1,9                          |

**Fuente: Propia en base a datos de Horts (2008)**

# Encuesta 2009 a 20 Jefes de División o Jefes de Departamento de GORES de todo el país

5= Muy bien; 4= Bien; 3= Regular; 2= Mal; 1= Muy Mal

|                                                                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El CORE desarrolla discusiones sustantivas privilegiando la adecuada implementación de la estrategia                                                                                       | 2,3 |
| Hay adecuados incentivos y sanciones - formales o informales - respecto del desempeño                                                                                                      | 2,3 |
| Hay un seguimiento adecuado a la ejecución, evaluación y retroalimentación de las estrategias.                                                                                             | 2,4 |
| Hay un plan estratégico de desarrollo institucional claro para la organización                                                                                                             | 2,4 |
| El GORE gestiona sus recursos inversionales de tal modo de generar apalancamiento y sinergia con la inversión privada para que sirva al desarrollo de la región.                           | 2,5 |
| Los Jefes de División tienen metas claras y alineadas con la estrategia.                                                                                                                   | 2,5 |
| No existen "insularidades", es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan                                                                                                | 2,5 |
| Los actuales PMG contribuyen efectivamente a la mejora de gestión organizacional.                                                                                                          | 2,6 |
| La estrategia de desarrollo regional se materializa en los planes y presupuestos anuales y plurianuales                                                                                    | 2,6 |
| La cartera de proyectos y los montos de inversión son congruentes con la estrategia.                                                                                                       | 2,6 |
| El Consejo Regional cuenta con información y capacidad de análisis suficientes para la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Regional.                                                 | 2,7 |
| Existe un plan y una arquitectura informática adecuadamente documentada y formalizada que sirve como marco de referencia para los desarrollos actuales y futuros.                          | 2,7 |
| Existe evidencia verificable de que el GORE ha tenido en los últimos dos años un impacto positivo y significativo en el desarrollo de la innovación y el capital humano de la región       | 2,7 |
| El GORE evalúa, de un modo técnico adecuado, los resultados intermedios y el impacto de largo plazo, en términos de satisfacción usuaria y efectividad de la "inversión pública regional". | 2,8 |
| El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de los Jefes de Departamento es adecuado.                                                                                       | 2,8 |
| Las autoridades superiores del GORE y CORE comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización.                                   | 2,8 |

# **Los heterogéneos, sobrecargados y debilitados municipios**

- **Los municipios representan el 12,9% del gasto gubernamental (hay promesas programáticas de aumentarlo)**
- **Los Gobiernos Regionales: 5% del gasto (ACHM, 2010).**
- **Los municipios son responsables por cerca de 40% de la matrícula escolar, 73% de la salud primaria, protección social, seguridad ciudadana, etc. La suma total de servicios municipales bordea los 75.**
- **El Municipio de Maipú cuenta con 2970 funcionarios, y el de Timaukel con 3.**

# **LOS PROBLEMAS**

**Las atribuciones y competencias fiscales de los municipios y regiones siguen siendo escasas. Deben entregar los servicios necesarios, sin contar con recursos para ello.**

**Lógica de financiamiento nociva de descentralización fiscal. Los gobiernos locales no pueden adecuar la carga tributaria local con los bienes y servicios públicos que se les exige ofrecer a la comunidad.**

**La perversa “presión por la ejecución presupuestal”**

**Esto adquiere su dimensión más compleja en el ámbito de la educación... la carencia de recursos y el escaso poder real y capacidad de gestión municipal es abrumadora. (Ley en trámite (?), veremos qué ocurre)**

**Algunos municipios con problemas graves de “escala”**

# **LAS RESTRICCIONES POLÍTICAS**

**A los partidos políticos, controlados esencialmente por capitalinos o avecindados en la capital, (el “partido de las 8 manzanas”) el tema nunca los ha motivado demasiado, más aún si los parlamentarios (candidatos decididos en los más finos restaurantes de Santiago y Valparaíso) (reelegibles ad-eternum) ven en las autoridades locales una eventual competencia.... y una eventual pérdida de su poder clientelar.**

**La “urgencia de los 4 años” conduce recurrentemente a postergar el problema.**

**No existe consenso claro respecto a qué decisiones políticas, funciones públicas y recursos deben manejarse a nivel nacional, regional, o municipal.**

# **Este es un problema de PODER...**

**Persiste en el Ejecutivo una preponderancia de miradas sectoriales más que regionales y territoriales. Aunque los problemas son multisectoriales y territoriales, las soluciones emanan de Ministerios sectoriales, actuando de manera completamente insularizada.**

**Hay enormes sinergias potenciales desperdiciadas.**

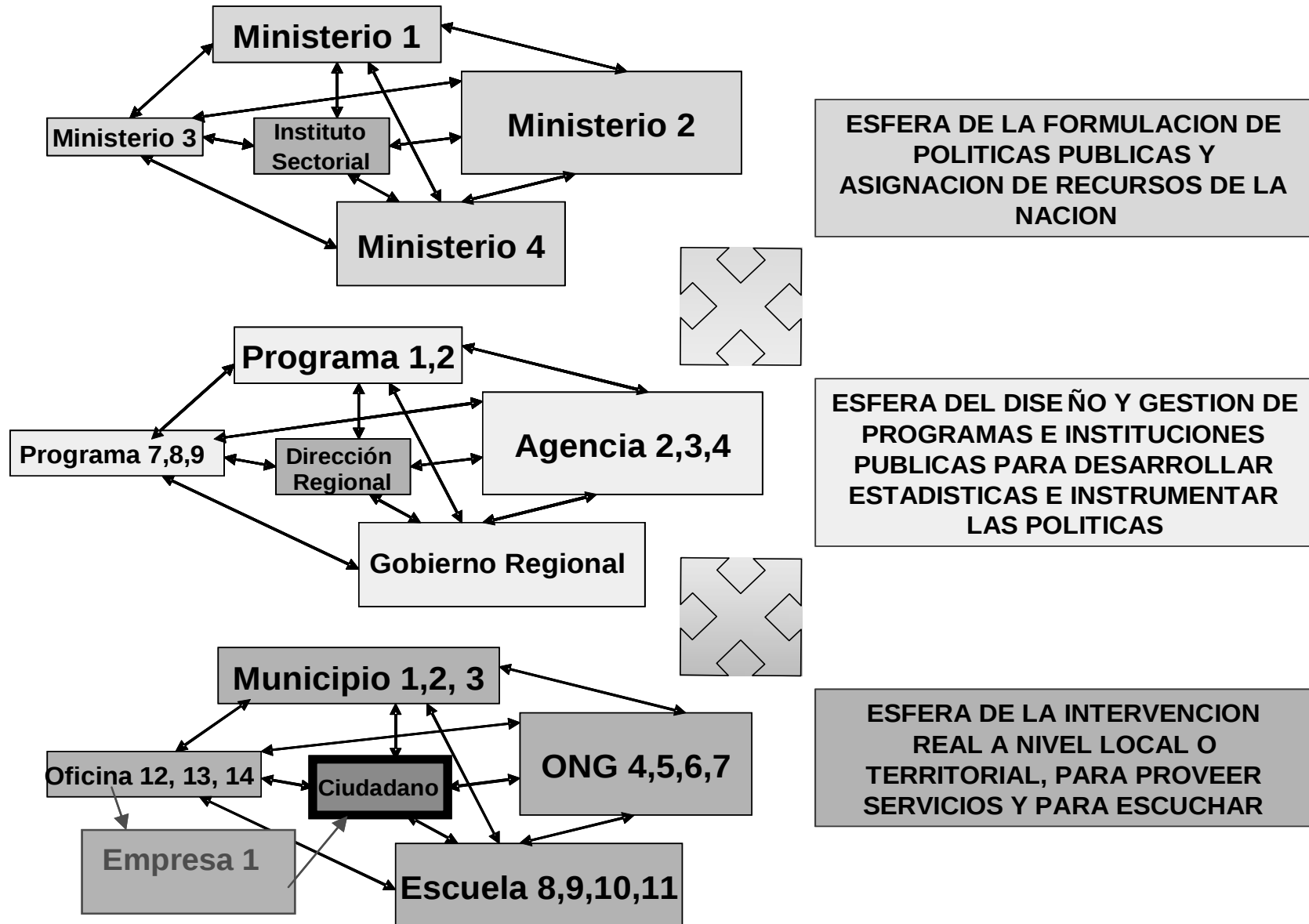
**Cuando hay Intendentes o Alcaldes con excepcional capacidad de gestión, y excepcional fuerza política, logran (en algo) coordinar a los Ministerios y Servicios en su zona y organizar mejor los recursos. Pero la coordinación ha sido la excepción y no la norma.**

**Los Intendentes son utilizados como “fusibles políticos” del poder central.**

**Más leyes, más instrumentos financieros, más programas nacionales de descentralización... van a servir de poco si no se genera en las regiones una capacidad político-técnica efectiva de contraparte respecto al Poder Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos y las entidades gremiales nacionales.**

**A medida que las políticas públicas “percolan” hacia el territorio, sufren un progresivo deterioro en su implementación.**

**Canales de escucha y diálogo con los ciudadanos**



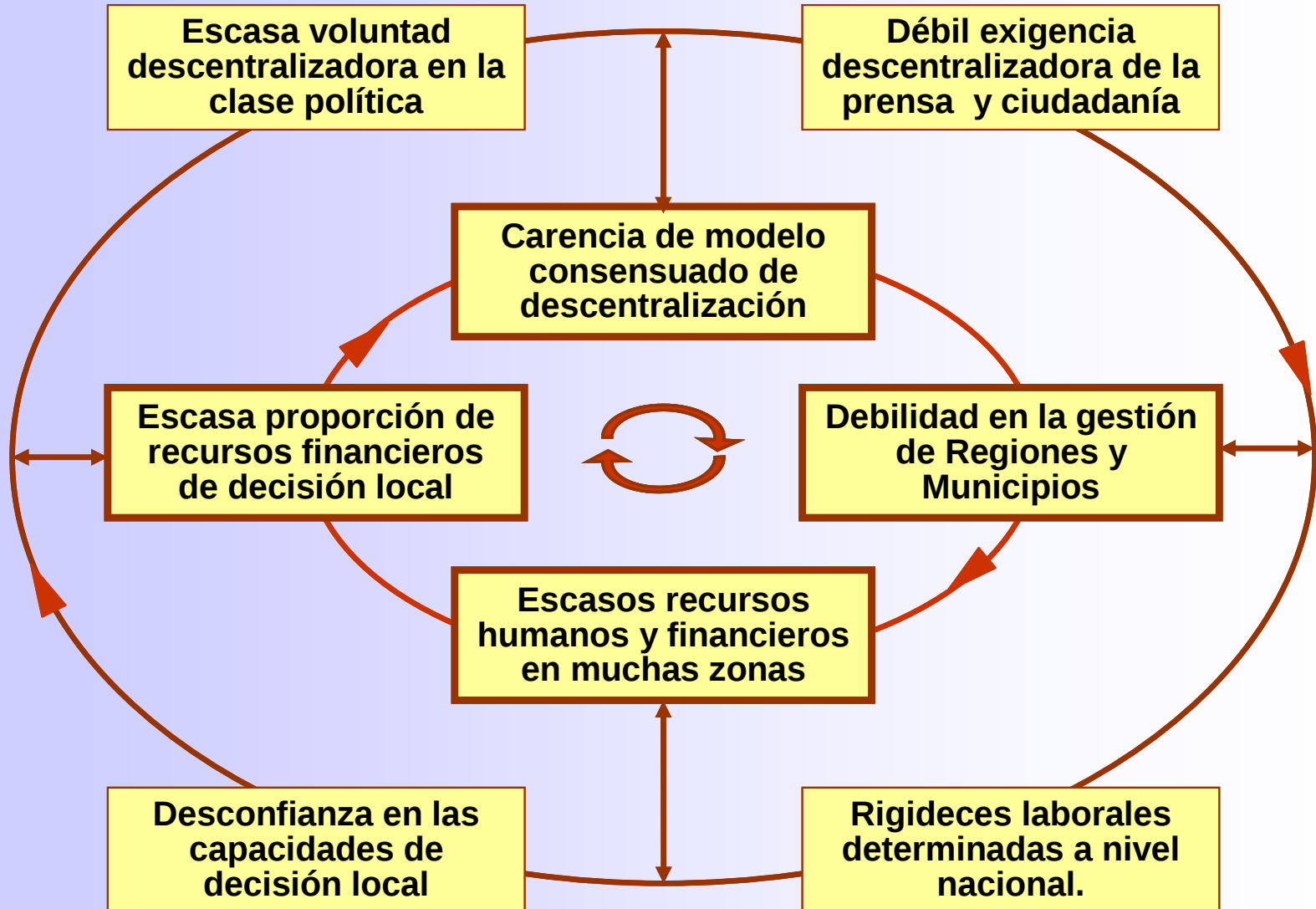
# **Déficit de Vitamina “I” (de Implementación)**

**Se diseñan leyes, presupuestos, inversiones o programas públicos con una razonable o loable intención - es raro encontrar proyectos “malignos” - pero que, desde el momento de su gestación, parto o posterior desarrollo, no contemplan las mínimas consideraciones por la factibilidad de su implementación.**

**Esto acarrea dosis monumentales de atrasos, despilfarros, poca agregación de valor público, molestias ciudadanas, e incluso daños políticos de gran magnitud a los gobiernos de turno.**

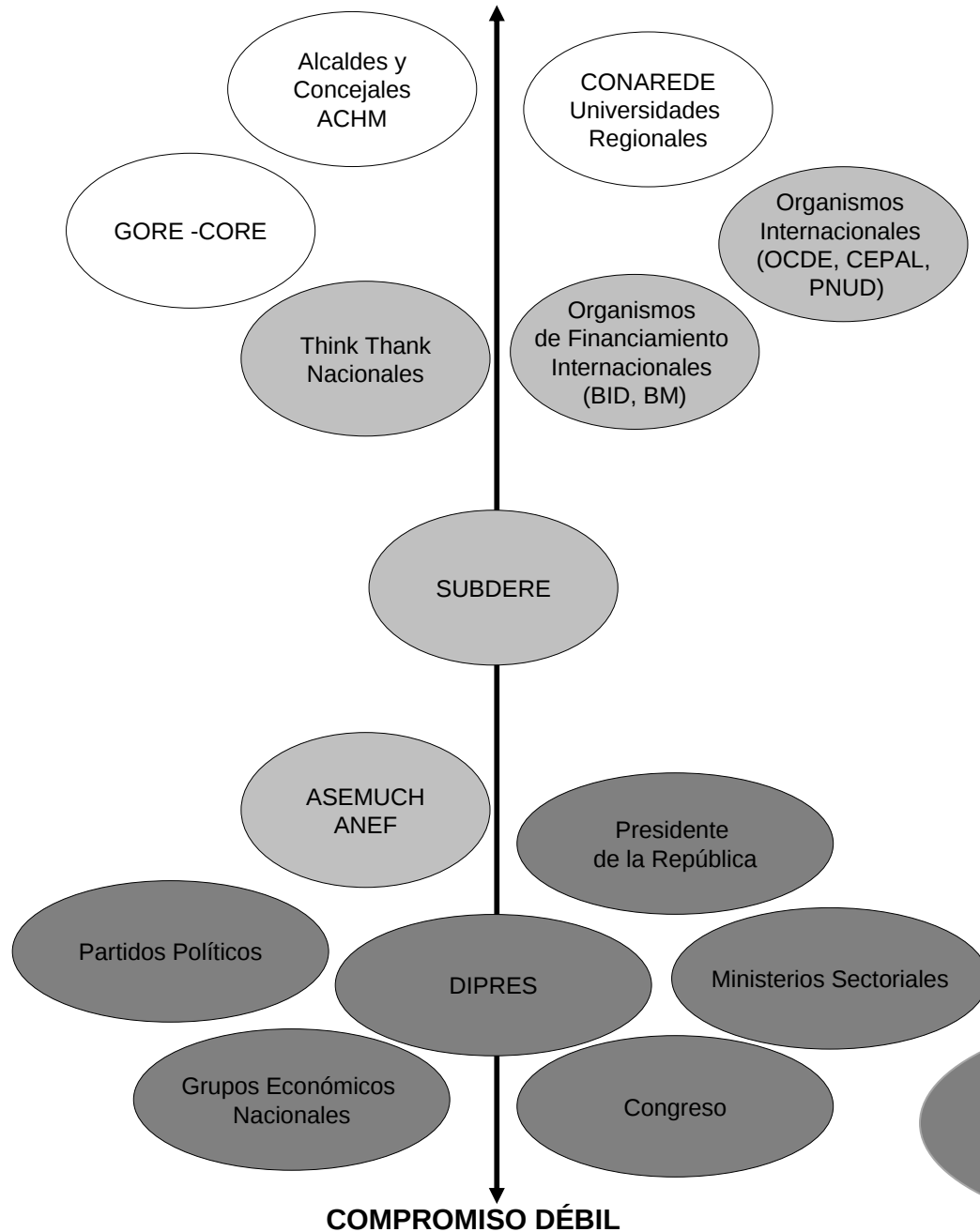
**Hay una enorme distancia político-técnica desde lo que ocurre a lo largo de la Ruta 68, plasmándose en leyes y presupuestos, a la forma en que estas políticas se materializan a lo largo de la Ruta 5... hasta Parinacota o el municipio de Timaukel.**

# UN CÍRCULO VICIOSO





**COMPROMISO FUERTE**



**Los stakeholders  
más comprometidos  
con la  
descentralización  
son los que tienen  
el menor peso  
político**

El color  
representa  
influencia política

# **¿Cuáles son los niveles y secuencias satisfactorios de centralización/descentralización para el Estado Chileno?**

**“El par centralización/descentralización no configura un par estrictamente dicotómico, sino más bien uno en el cual sus polos representan los extremos de un arco de situaciones en que cada posible punto intermedio es una combinación de ellos, que responde a un determinado contexto histórico y que es funcional a ese contexto y no a otros....**

**...La combinación depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil, contrato social, dígame de paso, extremadamente feble en América Latina por la debilidad congénita de uno de los firmantes, la sociedad civil”**

**S. Boisier.**

# **La descentralización trae beneficios y riesgos.**

- **Beneficios:**
  - a) mejor asignación de recursos,
  - b) mejor “accountability”,
  - c) mayor participación ciudadana,
  - d) fortalecimiento del “mercado político nacional”
- **Riesgos:**
  - a) pérdida de sinergias nacionales,
  - b) Escasa capacidad de gestión,
  - c) captura, corrupción y caudillismo local,
  - d) desestabilización fiscal,
  - e) menor transferencia de regiones ricas a pobres

**Por ende, el establecimiento del ritmo, secuencia y grado adecuado de descentralización – con viabilidad política - no es un ejercicio trivial, sino un asunto de la mayor envergadura e impacto de mediano y largo plazo.**

# Hacia el rediseño de la institucionalidad

- Traspaso progresivo y diferenciado de responsabilidades ministeriales a los gobiernos regionales. La clave aquí parecería ser una mesa de tres patas: gradualidad, flexibilidad, y certificación de competencias no “ritual”.
- Necesidad imperiosa de que el modelo sea flexible, adaptable, que permita la experimentación y la innovación. Aysen y la Region Metropolitana NO es lo mismo.
- Replantear en la agenda política el modelo de descentralización que el país requiere. Si la elite política no logra consensuar una visión de largo plazo y una política de Estado y no de Gobierno, el país continuará dando un paso adelante y dos atrás en esta materia.
- Necesidad de un modelo claro y consensuado respecto a los niveles y velocidades satisfactorias de descentralización en Chile, en lo político, administrativo, fiscal, y de capital humano.

# Capital Humano: requisito habilitante

- La descentralización y construcción del capital humano y la construcción de capital social en el territorio es una pre-condición para la buena gestión, y sobre todo para la acumulación de la fuerza política necesaria.
- La Región Metropolitana acumula el 54% de los técnicos y profesionales. Hay que generar masa crítica de profesionales en los gobiernos regionales, municipales y la sociedad civil. Sino, las desconfianzas centrales (verdaderas o falsas) nunca se romperán, y será difícil generar desde regiones presión ciudadana y política.
- Hay que traspasar, con las modificaciones y cuerpos consultivos que sean necesarios, un mecanismo de concursabilidad similar al sistema de Alta Dirección Pública a los principales cargos directivos de gobiernos regionales y comunales.

# ¿Regiones y/o municipios?

- En la gran mayoría de las regiones la escala municipal no da para resolver los problemas, ni menos para visiones de desarrollo territorial integrado.
- Hay un rol central de los gobiernos regionales: profundizar la planificación territorial de largo plazo, para integrar desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, desarrollo urbano, social, educativo y cultural.
- Se requieren incentivos presupuestales adecuados para la combinación de esfuerzos entre Regiones, y entre Municipios.
- Evaluación externa no “ritual” y no “performativa” del proceso de descentralización en cada Región y/o Municipio, que sea hecha al estilo del GAO norteamericano o el Institute of Policy Studies de Singapur, que no reporta al ejecutivo ni al legislativo.

**El problema no es tanto si un cierto servicio debe ser proporcionado por un gobierno central, regional o local, porque los servicios deben ser proporcionados con la intervención de los tres niveles de gobierno; el desafío real es cómo organizar la producción de los servicios" (Prud Homme, 1994)**

# Descentralización fiscal

- No parece conveniente, en esta etapa del desarrollo de Chile, incrementar la recaudación tributaria local. Dada la heterogeneidad de ingresos y tamaños, esto sólo puede agravar las desigualdades.
- Parece, en cambio, imprescindible dotar a los gobiernos regionales de mayor autonomía de gasto, asociada a la transferencia caso a caso de mayores competencias y capacidades. Libertad ex- ante. Evaluación rigurosa ex- post.
- De igual manera, los ahorros y eficiencias en el proceso inversional deben ser de libre disposición para las regiones y municipios.
- Permitir a los municipios mayor decisión en la fijación de la tasa del impuesto territorial. Además el fisco debe devolver las exenciones y permitir a municipios fijarlas de acuerdo a ciertos marcos.
- La evaluación de la tasa de gasto es, paradójicamente, el principal elemento de control de gestión central, lo que obliga a la ineficiencia.
- Aplicar a los presupuestos de libre disposición regional sólo restricciones macro: p. ej., proporción inversión – gasto corriente y proporción gasto de administración – transferencias.

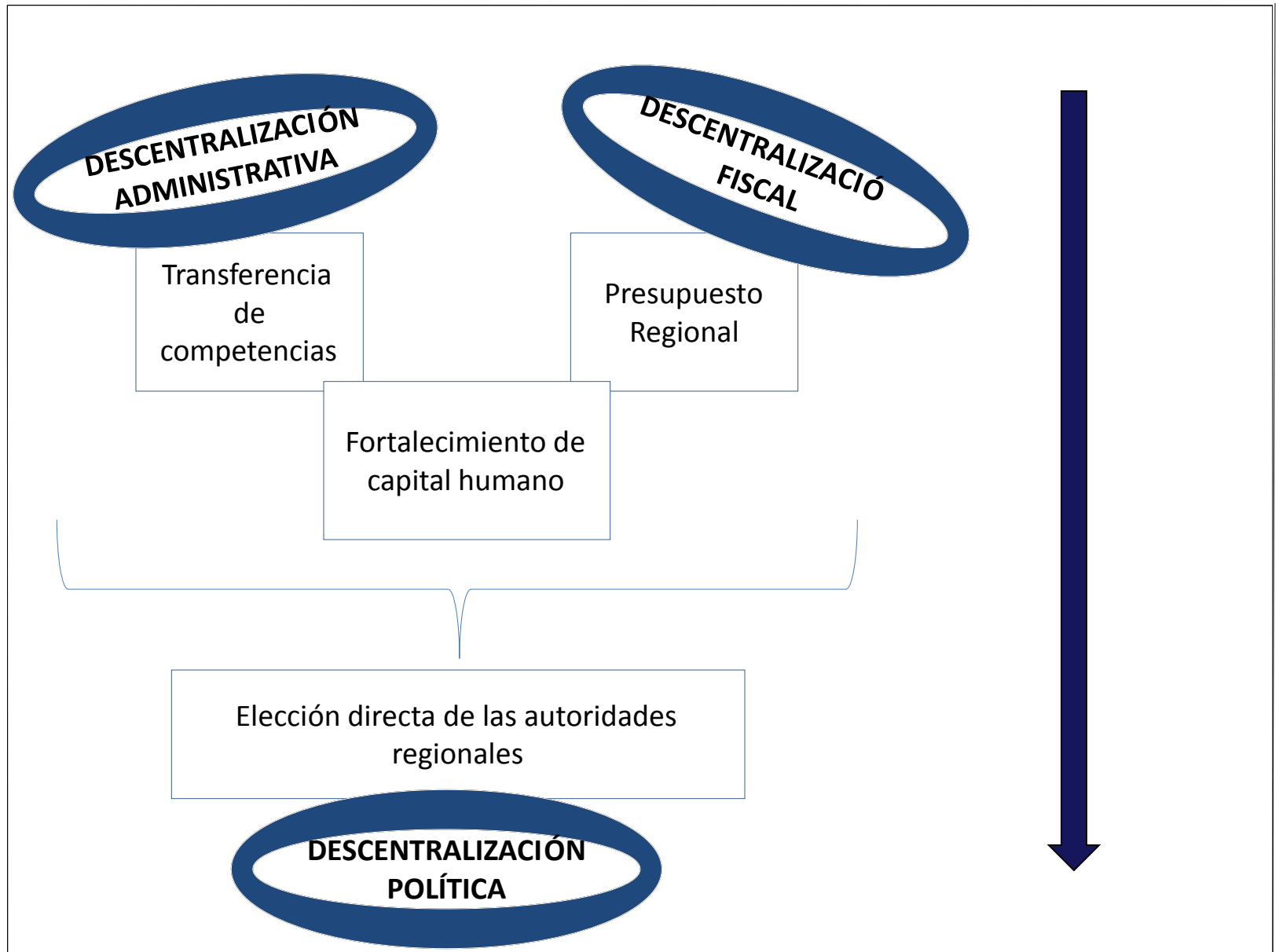
# Descentralización Política

- Intendente electo, o bien.....
- Intendentes que sean designados previamente a la designación de Subsecretarios. Esto no requiere ley, requiere decisión política.
- Otra alternativa:
  - Intendente (Prefecto) representa al Pdte. de la República y a) vela por la seguridad interior y la gobernabilidad, y b) tiene capacidad de veto cuando se violan normas o políticas públicas de carácter nacional.
  - Presidente Electo del Gobierno Regional, vela por el desarrollo social y económico. con una ingerencia radicalmente superior sobre el presupuesto público que se gasta en la región, comenzando por el “derecho a veto”.
- CORE de elección directa, pero con rol radicalmente redefinido, y staff suficiente para a) fiscalizar al GORE y b) aprobar estrategias y políticas.
- En cualquier caso... staff del Gobierno Regional de calidad, cantidad y estabilidad congruente con la responsabilidad.

# Integración transversal. Como ejemplo, el desarrollo minero-turístico del norte requiere .....

- Gobiernos regionales sólidos, con capacidad articuladora y visionaria, contraparte recia para el gobierno central, intendentes de gran perfil tanto técnico como político, que duren en sus cargos.
- Gobiernos municipales... ídem.
- Tribunales, COREMAs, SEREMIs, Direcciones Regionales... ídem.
- Plan a 10 años de infraestructura caminera, portuaria, aeroportuaria, hidráulica, de servicios, conectividad y energía, congruente con los requerimientos urbanos, mineros y turísticos.
- Excelente ambiente de colaboración público-privada.
- Escuelas de calidad, institutos técnico profesionales, universidades, centros culturales y entes de investigación de excelencia.
- Paz social, seguridad ciudadana, participación ciudadana.
- Promoción local de la inversión nacional y extranjera.
- Y lo más difícil, ... una identidad regional orgullosa, un “cuento que entusiasme y seduzca” a esos ciudadanos en torno a un proyecto común, que facilite la disminución de la desconfianza cancerígena.

# La secuencia más viable:



**La vasta mayoría de la elite económica, política y social vive en una superficie de aproximadamente 100 km<sup>2</sup> .... el 0.013% del territorio de Chile Continental.**

**Esta elite estudió en no más de 20 escuelas, de las cuales 18 privadas ..... el 0.19 % de las escuelas de Chile.**

**La gran pregunta, en definitiva, es si acaso esta elite estará dispuesta a soltar al menos una parte del enorme poder que detenta..... La descentralización es, en definitiva, una cuestión de poder político, el resto es música.**