



Informe preliminar sobre descentralización en Chile

Elementos de contexto

Juan Pablo Valenzuela

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

**DOCUMENTO DE DEBATE
IDB-DP-159**

Noviembre 2010

Informe preliminar sobre descentralización en Chile

Elementos de contexto

Juan Pablo Valenzuela



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Rafael de la Cruz (RAFAELCR@iadb.org)

Visión de largo plazo

En lo central, la visión de largo plazo sobre la descentralización debe manifestar la voluntad de acercar las decisiones sobre gasto público a la comunidad, traspasarle a sus miembros claras responsabilidades sobre su financiamiento y otorgarles la capacidad de pedir cuentas a los mandatarios sobre el uso de los recursos y la efectividad de los programas. La idea central es mejorar la eficiencia del gasto público bajo el concepto: *Descentralización para mejorar los resultados, transparencia y alcanzar el potencial de desarrollo de las regiones y municipios.*

El contexto actual

Esta visión de largo plazo está en línea con la meta compartida por el país de cerrar brechas con los países más desarrollados, que constituyen el referente para Chile y a los cuales se integró con su incorporación a la OCDE. En este contexto, el Informe Territorial de la OCDE¹ plantea como un desafío pendiente para Chile el de avanzar en la descentralización para favorecer el aumento de la productividad y la diversificación de la base económica, y existe el convencimiento que para pasar a un modelo de desarrollo basado en la innovación, la competitividad de los territorios es uno de los factores estratégicos para su logro. En esta línea, en el país ya se han alcanzado consensos transversales mínimos en cuando a las tareas inmediatas a ser abordadas en materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos regionales y municipales, como lo evidencia el documento del Consorcio para la reforma del Estado “Un Estado de clase mundial al servicio de las personas”².

Otro elemento de contexto importante es que la tragedia que afectó a Chile puso en evidencia las enormes fortalezas del país y también algunas de sus debilidades. La fortaleza de sus sistemas de control y regulación de la construcción, expresada en el bajo número de muertes debidas a derrumbes, así como la debilidad de los municipios y gobiernos regionales como entidades encargadas del control de uso del territorio y primeras entidades en responder ante las emergencias. Modernizar la gestión del territorio es una de las reformas pendientes. El esfuerzo de reconstrucción abre una oportunidad para aumentar esas fortalezas, resolver las debilidades y poner al nivel regional y local del país en un pie consecuente con su nivel de desarrollo.

Por último, existe el imperativo de **hacer efectiva la nueva institucionalidad e instrumentos recientemente aprobados**. Reconociendo los importantes desafíos del país en materias de descentralización, durante el último año se aprobaron un conjunto de modificaciones constitucionales y nuevas leyes que afectan positivamente el proceso de descentralización. Sin embargo, aún no se han implementado las materias consignadas en estos nuevos cuerpos legales, faltando para ello modificaciones a leyes específicas, reglamentos o la gestión de estas nuevas oportunidades. Entre los principales cambios se destaca i) la elección directa de los miembros del consejo regional; ii) la operacionalización de transferencias de competencias diferenciadas desde el gobierno central a los gobiernos regionales; iii) la participación de los municipios en los convenios de programación; iv) la creación de asociaciones

¹ <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04071.pdf>

² <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114141739.pdf>

municipales para diversos fines con personalidad jurídica propia; v) la identificación de áreas metropolitanas con mecanismos para su administración.

Principios generales

La modernización de la gestión del territorio requiere de un enfoque integral y de metas verificables: Esta visión puede expresarse de diversas formas y es recomendable que cubra los cuatro temas centrales identificados por el Gobierno. En el pasado la formulación de metas parciales (por ejemplo, sólo sobre porcentajes de los recursos públicos de inversión de decisión regional) condujo a reformas más de forma que de fondo en la descentralización de la capacidad de decisión. Las metas deberán precisar el camino previsto respecto al traspaso de competencias, el volumen de recursos sobre los cuales los distintos niveles de gobierno deberían tener capacidad efectiva de decisión, la capacidad de ejecución de las entidades descentralizadas y la participación de la comunidad en las decisiones. Para que estas metas provean una orientación efectiva al proceso de descentralización, deberán desagregarse por períodos de ejecución, por ejemplo, metas para el cuatrienio 2010-2014, metas para el Bicentenario (2018), metas de largo plazo (2030 o más). Asimismo, deben ser lo más precisas posibles, especificando, por ejemplo: las competencias que serán traspasadas en los distintos plazos, los porcentajes de recursos públicos que se espera sean de decisión local (municipal) o regional, la capacidad institucional que se espera tener instalada en las distintas fases del proceso, y los mecanismos de participación y rendición de cuentas que se espera tener en funcionamiento.

La modernización de la gestión territorial es un proceso de largo aliento y que debe contar con flexibilidad para hacer ajustes sobre la marcha: En los últimos años se han completado numerosos estudios sobre las virtudes y problemas que presenta el régimen de administración del territorio en Chile. En lo fundamental, apuntan a la necesidad de modernizar un sistema diseñado hace más de 35 años para enfrentar los problemas de un país menos desarrollado y complejo que el de hoy. Los participantes en la reunión concordaron que el diagnóstico es claro y que el esfuerzo debe centrarse en identificar reformas efectivas y posibles para modernizar la gestión del territorio de forma que responda a las necesidades complejas de un país en rápido desarrollo, estableciendo una visión compartida de largo plazo y acordando metas intermedias que permitan un monitoreo y las inevitables correcciones en el camino. El Gobierno prevé alcanzar los objetivos de descentralización dentro del marco de la institucionalidad vigente en el país, avanzando de manera gradual y que permita resguardar y consolidar los avances registrados especialmente en materia de solidez fiscal. Las metas que se persigan deben ser consistentes con los principios y prácticas de gobierno de un Estado unitario cuya gestión territorial se divide en dos niveles subnacionales principales: regiones y municipios.

Las respuestas deben ser a la medida de las necesidades particulares de los territorios: Los participantes en la reunión coincidieron en que, dentro del marco definido por el ordenamiento jurídico, es necesario hacer diferencias entre los niveles de gobierno según las necesidades de la comunidad y su territorio. Por ejemplo, en el ámbito municipal las necesidades, capacidad de gestión y capacidad de movilizar recursos varían significativamente entre municipalidades que atienden un territorio rural disperso y las que atienden las necesidades de poblaciones urbanas localizadas al

interior de un área metropolitana. Este enfoque conduciría a diferenciar, por ejemplo: municipios rurales (con población escasa y dispersa), municipios poli-nucleares (que contienen varios centros poblados en su territorio), municipios urbanos (la mayor parte de la población y el territorio son ocupados por una ciudad) y municipios metropolitanos (el territorio y la población forman parte de una aglomeración urbana mayor). Este último tipo de municipios enfrenta además desafíos de coordinar la prestación de servicios con otros municipios con los que comparte responsabilidades al interior de un territorio que contiene una economía integrada.

Avanzar en la descentralización a partir de las fortalezas del país: El proceso de descentralización para mejorar los resultados se debe basar en las significativas fortalezas que tiene Chile en materias de gobierno, entre las que destacan: la presencia institucional del gobierno en todo el territorio, la disciplina y gestión fiscal, , la disciplina de cobro y pago de impuestos, la transparencia en la gestión pública, el sistema nacional de inversiones y la confianza de la comunidad en el Estado.

Asignación de responsabilidades

Existe un amplio consenso de que muchas responsabilidades de gestión del territorio están asignadas a niveles de gobierno que están muy distantes de las comunidades beneficiarias y que se financian con recursos que estas comunidades no sienten como propios y que, por lo tanto, no se sienten incentivadas a pedir cuentas por su uso. Los ejemplos abundan. A modo de ejemplo, en el ámbito urbano los más evidentes son los relativos al mantenimiento de las calles y el mejoramiento de los espacios públicos. Estas responsabilidades están asignadas al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) y las ejecuta en forma desconcentrada a través de las Secretarías Ministeriales y los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). Muchos municipios de Chile tienen amplia capacidad para asumir estas responsabilidades y la calidad de los servicios se beneficiaría si los gobiernos locales se hicieran cargo de ellos. Los municipios con menor capacidad podrían ser apoyados por los gobiernos regionales en estas actividades, en tanto desarrollan capacidad propia para mantener calles, mejorar veredas, plazas y espacios públicos. El financiamiento de estos servicios podría hacerse con los recursos que hoy se asignan al MINVU y que se podrían traspasar a los municipios o regiones. Lo más probable es que los municipios terminen destinando más recursos a estas funciones (en tanto los tengan) ya que la baja calidad de los espacios públicos que tienen muchas de las ciudades de Chile hoy claramente indican que no se está invirtiendo lo suficiente.

Otros servicios pueden ser traspasados a los niveles subnacionales de gobierno con beneficio para la eficiencia en su prestación y la transparencia con que se asignan los recursos. La decisión sobre los servicios y responsabilidades que es más conveniente transferir debe basarse en las necesidades del territorio y no en las preferencias de los organismos sectoriales que hoy son responsables de ellos. En el pasado, el foco en los sectores ha llevado a resultados sub-óptimos ya que han tendido a desconcentrar la ejecución de los recursos y no la decisión sobre su uso.

Lo importante es que la asignación de responsabilidades busque la eficiencia, de manera que siempre que servicios puedan ser gestionados por los municipios, esos deberían pasar a su competencia. Las necesidades de los territorios varían ampliamente por lo que las responsabilidades que sería conveniente transferir a los

municipios serán diferentes para municipios rurales, poli-nucleares, urbanos o metropolitanos. En este sentido, es posible diferenciar competencias transferidas a los Gobiernos Regionales y luego, en forma diferenciada, a los municipios, dependiendo de sus capacidades de gestión –esta forma diferenciada de transferencia de competencias a los municipios puede ser acompañada por un sistema de solicitud de nuevas tareas por cada municipio y por la ampliación de los mecanismos de certificación de servicios municipales ya en marcha para demostrar la efectividad de la administración de éstos-. De igual forma, las nuevas funciones transferidas a los Gobiernos Regionales pueden ser monitoreadas por la incorporación de indicadores de gestión de las mismas a los sistemas de acreditación de la calidad de sus servicios, sistema que está en desarrollo desde el año 2009. Esto permitiría demostrar que la transferencia de nuevas competencias permite mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, así como potenciar la transparencia de la gestión financiera y la calidad de los servicios provistos.

Esta decisión es usualmente pragmática y debe primar las necesidades del servicio a la comunidad. Esta asignación conduce naturalmente a diferenciar los distintos tipos de municipios sin establecer jerarquías entre ellos.

Asignación de recursos

Los recursos siguen a las funciones. La capacidad de los gobiernos subnacionales de prestar los servicios que les son asignados depende de los recursos financieros y humanos de que dispongan, además de sus capacidades institucionales. Nuevas competencias demandan nuevas formas de financiamiento, tanto para cubrir las brechas verticales como para asegurar la equidad horizontal.

El financiamiento municipal descansa en el impuesto territorial y algunas tasas locales. El impuesto territorial es una buena forma de financiamiento de los servicios locales que no se pueden financiar a través de cargos o tarifas. Sin embargo, en Chile tiene limitaciones. Es básicamente un impuesto gestionado técnica y políticamente por el gobierno central y por tanto el municipio es bastante pasivo en su gestión. La comunidad local no puede opinar sobre el tributo y no tiene la sensación de que pagando los impuestos para financiar sus servicios públicos.

Por otra parte la exención al pago del impuesto territorial conlleva a que el 65% de las propiedades no pagan este tributo. Adicionalmente existe una lista de instituciones públicas y privadas cuyas propiedades se encuentran exentas o sólo pagan el 25% del impuesto. El monto de las exenciones es de aproximadamente la mitad del total del avalúo fiscal o aproximadamente un tercio de los recursos totales actuales de los municipios. Además, la ley de rentas II del año 2005 permitió un revalúo de las propiedades no agrícolas, pero agregó restricciones importantes en términos del aumento de la recaudación total al establecer incrementos máximos de 10% en el impuesto a pagar por propiedad. Esta situación conduce a carencias crónicas de financiamiento en los municipios.

Las exenciones del impuesto territorial dificultan el cobro de las tarifas por recolección de basuras que se hace en conjunto con el cobro de este impuesto. El costo de este servicio alcanza al 8% de los gastos municipales y sólo se recauda por este derecho menos del 50% del costo. El rendimiento de este impuesto y la participación de las

comunidades en el financiamiento de los servicios mejorarían con una mayor participación de los municipios en la gestión de este impuesto. El impuesto puede seguir siendo administrado por el gobierno central, dadas las ganancias en eficiencia que conlleva, sin embargo, los municipios pueden aumentar su participación en el revalúo de las propiedades siguiendo la evolución de los mercados inmobiliarios y tener capacidad de decidir sobre las tasas a cobrar (dentro de límites fijados por el gobierno central). Avances en esta dirección no solo aumentarán el volumen de recursos de que disponen los municipios sino que también promoverán la transparencia en su gestión ya que las comunidades estarán interesadas en supervisar el uso de los recursos que están aportando.

El Fondo Común Municipal (FCM) es el principal mecanismo de redistribución financiera horizontal. En Chile no existe una transferencia del gobierno central que intente reducir las brechas fiscales de los gobiernos locales. El gobierno central realiza escasos aportes al FCM. Vale subrayar que esta redistribución de recursos entre municipios no asegura el financiamiento para la provisión de los bienes y servicios mínimos de cada municipalidad. Este mecanismo debe ser complementado con otras fuentes de compensación de desequilibrios horizontales y verticales. Como se plantea más adelante, estos mecanismos pueden surgir de reformas al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y los fondos sectoriales relacionados con el desarrollo local y regional.

Los municipios chilenos sólo pueden acceder a operaciones de leasing o lease-back con autorización de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Esta restricción les impide recurrir al crédito para financiar inversiones con períodos largos de amortización, como es el caso de las inversiones urbanas estructurantes. Los municipios en casi todo el mundo dependen del endeudamiento para expandir la infraestructura urbana de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales y dentro de un marco de equidad intergeneracional. Mucho se ha aprendido en la materia con base en las buenas y malas experiencias del pasado, y hoy día está muy claro que cualquier tipo de endeudamiento requiere estar inserto en un marco de responsabilidad fiscal. El Programa Ciudades Bicentenario adelantado por SUBDERE podría ser una tentativa controlada de avanzar gradualmente y con prudencia en el tema, permitiendo a algunos municipios adquirir las capacidades requeridas para ejecutar proyectos urbanos estructurantes. Se ha diseñado incentivos al buen comportamiento fiscal y creado la capacidad en Chile para que calificadoras de riesgo privadas puedan evaluar las finanzas municipales, en complemento a un sistema de alerta temprana, el Sistema de Clasificación de Riesgo (SISCLAR) diseñado en conjunto por la SUBDERE y la DIPRES.

La mayoría de los municipios en Chile dependen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para financiar inversiones en infraestructuras y de los fondos concursables de diversas entidades públicas, como los del MINVU para proyectos de mejoramiento de espacios públicos y pavimentos participativos. Esta forma de financiamiento somete a los municipios a grandes incertidumbres respecto a la disponibilidad de recursos y a los montos que pueden invertir, al mismo tiempo que condiciona la obtención de recursos a las capacidades técnicas para elaborar proyectos de calidad de los diferentes municipios del país. Asimismo, distancia a la comunidad de la asignación de recursos, que es hecha por los Consejos Regionales o las Secretarías Ministeriales del MINVU.

Como se mencionara anteriormente los recursos que el Estado destina hoy a financiar servicios que podrían ser mejor provistos por los municipios podrían ser traspasados directamente a ellos bajo la forma de transferencias en bloque, no condicionadas y basadas en fórmulas que contemplen, además, la necesidad de compensar los desequilibrios verticales y horizontales. La fórmula de distribución de los recursos toma en consideración las responsabilidades asignadas a cada tipo de municipio beneficiario, su capacidad de capturar recursos usando su capacidad fiscal, el tamaño de la población u otra medida de necesidad de prestar servicios. La asignación por fórmula da mayores seguridades a los municipios sobre la disponibilidad futura de recursos.

Asimismo, es relevante articular programas de inversión de mediano plazo entre entidades del gobierno central, gobiernos regionales y municipios, de tal forma de mejorar la planificación y articulación de las acciones en el territorio, mejorar la corresponsabilidad de los actores, mejorar la responsabilidad ante los ciudadanos, así como no condicionar los proyectos a realizar a las capacidades técnicas de los municipios, sino que a requerimientos más estratégicos.

Una preocupación particular reviste la gestión de la educación municipal. Más allá de la relevancia de lograr una educación de calidad para todos los niños y jóvenes del país, la gestión de la educación por los municipios representa la mitad de todos los recursos que administran los gobiernos locales, al mismo tiempo, que es un factor que explica gran parte de los procesos de cuasi-endeudamiento de los municipios con el gobierno central (anticipos del FCM o de las subvenciones escolares) y de otras distorsiones financieras de los municipios. A su vez, la proyección que la matrícula municipal continuará cayendo en términos absolutos y relativo durante los próximos cuatro años, conlleva no sólo una sistemática reducción en la magnitud de recursos financieros que administren los municipios chilenos -lo cual hace riesgoso asumir compromisos de metas asociadas a porcentajes del gasto público gestionado por los municipios- sino que también implicará agudizar la situación financiera de gran parte de los municipios chilenos, lo cual debiese ser contemplado en una estrategia integral de financiamiento de los gobiernos locales.

Los gobiernos regionales enfrentan problemas de financiamiento al no tener recursos propios y al tener que distribuir una buena parte de los recursos del FNDP a proyectos de interés local. Esta situación reduce la capacidad de las regiones de promover y ejecutar iniciativas de rango regional y distorsiona la asignación de recursos en los municipios, los que pasan a depender de las decisiones de los Consejos Regionales para financiar inversiones. Las transferencias en bloque, no condicionadas y basadas en fórmulas son mecanismos eficientes de financiamiento regional en tanto ofrecen a los gobiernos regionales recursos de libre disposición y programables.

Capacidad institucional

La capacidad institucional de los gobiernos subnacionales está directamente ligada a las responsabilidades que tengan y los recursos que controlen. Tiene tres dimensiones principales, primero, la organización y procedimientos de la estructura de gobierno; segundo, los mecanismos de coordinación interinstitucional; y tercero, la capacidad de sus recursos humanos.

La organización interna de los municipios dependerá de los servicios que provee y por consiguiente deberá ser diferente para los distintos tipos de municipios: rurales, poli-nucleares, urbanos y metropolitanos. La flexibilización de las estructuras institucionales de los municipios y de las plantas municipales es un camino para permitirles adaptarse mejor a las necesidades de prestar servicios a las comunidades en su territorio.

Respecto a potenciar los mecanismos de articulación interinstitucional, tanto para la realización de funciones como de mecanismos de planificación y financiamiento, es indispensable hacer efectivo todos los nuevos mecanismos institucionales recientemente aprobados para la gestión de los gobiernos regionales y municipios. Entre estos sobresalen: i) la operacionalización de transferencias de competencias diferenciadas desde el gobierno central a los gobiernos regionales; ii) la participación de los municipios en los convenios de programación y la exigibilidad de los compromisos de financiamiento asumidos entre las partes; iii) la creación de asociaciones municipales para diversos fines, las cuales podrán contar con personalidad jurídica propia; y iv) la identificación de áreas metropolitanas con el diseño de mecanismos para su administración.

Es una oportunidad, al mismo tiempo que un desafío, concluir los proyectos de ley y reglamentos que viabilizarán la implementación de estos nuevos mecanismos institucionales, al mismo tiempo que la implementación de experiencias que den cuenta del potencial de éstos, posibilitando avanzar en una gestión territorial más eficiente y con mayores grados de articulación entre diferentes gobiernos subnacionales, así como de una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

La capacidad de los recursos humanos está claramente vinculada al tamaño y calidad de la planta de funcionarios municipales, los salarios y los incentivos que tengan para progresar en la carrera funcionaria. En el nivel municipal existe un desafío pendiente para perfeccionar la profesionalización y flexibilidad de la gestión de recursos humanos: en la actualidad, mientras en el gobierno central cerca del 80% de sus cuadros son profesionales o técnicos, dichos porcentajes son sólo la mitad en los gobiernos locales. Asimismo, las remuneraciones y la magnitud de los cuadros profesionales presentan importantes brechas respecto al gobierno central (por ejemplo, el 65% de los municipios no tienen directores de finanzas o un tercio de ellos no cuenta con directores de planificación, directores de desarrollo comunitario o directores de obras municipales), generando una enorme tensión en la capacidades técnicas de los municipios para asumir nuevos desafíos y ser eficientes en el desempeño de sus actuales competencias.

El desafío es crear un cuadro de profesionales de especialización local, y cómo migrar de la situación actual a la nueva minimizando los conflictos laborales. Incentivos para atraer nuevos talentos y paquetes que estimulen la salida de los que no sean necesarios al nuevo diseño institucional deben ser considerados. Es necesario retomar la reforma que permita operacionalizar el artículo 121º de la constitución que abre la posibilidad de modernizar las plantas de personal de los municipios chilenos.

En este mismo sentido, los cuadros de los gobiernos regionales, aunque más profesionalizados y con mejores remuneraciones que los municipios, son completamente insuficientes para asumir las tareas que actualmente tienen bajo su responsabilidad, así como asumir nuevas competencias que les serán transferidas.

Gobernabilidad

Como se mencionara anteriormente, las comunidades tendrán más interés en pedir cuentas a los mandatarios y supervisar el uso de los recursos municipales en la medida que sientan que los recursos son aportados por ellos y que son de su propiedad. La reforma de los sistemas de financiamiento es uno de los principales incentivos a la participación. Es segundo tipo de incentivos surge de los procedimientos de asignación de recursos y adopción de decisiones. La gobernabilidad local aumenta en tanto las decisiones se toman en el nivel local y no en las instancias regionales o nacionales de las instituciones sectoriales.

Diversos municipios han experimentado con diferentes métodos de planificación y asignación de recursos. La diversificación de las estructuras institucionales y los procedimientos operativos en los distintos tipos de municipios permitirá a las comunidades diversificar los métodos. Algunas optarán por desarrollar ejercicios de planificación estratégica para definir el futuro posible de sus comunidades, otras usarán metodologías de presupuestos participativos para asignar parte de los recursos en tanto otras buscarán asociarse con otros municipios u otros niveles de gobierno a través de Convenios de Programación u otros mecanismos de acción concertada. La diversificación de mecanismos es positiva por cuanto Chile tiene mecanismos estándar que homogenizan la gestión básica del territorio, los Planes de Desarrollo Comunal y los Planos Reguladores. Las comunidades pueden entonces optar por el uso de otros instrumentos para satisfacer necesidades específicas.

La ciudadanía reconoce que un mayor porcentaje de las decisiones debiesen ser manejadas por los gobiernos subnacionales, pero también tiene una mayor desconfianza de las capacidades de gestión de estos niveles que del gobierno central. Es por ello indispensable que se evalúe y califique sistemáticamente a las entidades subnacionales, que informe regularmente a los ciudadanos sobre la calidad del desempeño de sus autoridades. Un punto de partida para esta tarea es a través de la implementación del sistema de clasificación de riesgo financiero de los municipios, así como por la ampliación de los procesos de acreditación de servicios municipales y de la gestión de los gobiernos regionales, sin perjuicio de que puede analizarse la factibilidad de esquemas institucionales más robustos para cumplir con estas funciones.