

.....
Estudio de Caso N° 94
.....

**BALANCE DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005
UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL
CRISTIAN MARCELO LEYTON NAVARRO**

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el programa de Becas Conicyt.

Agosto 2006



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 978 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.mgpp.cl>
Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio presenta un análisis e interpretación evaluativa de lo realizado en materia de descentralización en los últimos 15 años. Da cuenta de los principales hitos, nudos críticos, progresos y temas pendientes del proceso chileno, en particular en el nivel municipal y regional. Se llevó a cabo con una perspectiva analítica y utilizó metodologías cualitativas y cuantitativas.

De este análisis se desprende que ha sido escaso el avance del proceso de descentralización, lo que se explica fundamentalmente por la falta de voluntad política del gobierno y de los partidos políticos, a lo que se suman el centralismo del aparato público, la desconfianza en las capacidades locales, el riesgo de ingobernabilidad fiscal, el desconocimiento del tema y la escasa participación ciudadana y de la sociedad civil.

En lo que respecta a los municipios, se reconoce que hay mejoras en su gestión en comparación con los años 90, pero hoy se evidencia una heterogeneidad de realidades municipales. Entre los nudos críticos se destacan la falta de *accountability*, la debilidad del rol de los concejos municipales y de la Asociación Chilena de Municipalidades, la falta de recursos municipales, la escasa generación de recursos propios permanentes, una estructura de incentivos perversos en el financiamiento municipal, y una planta de funcionarios con bajo nivel de profesionalización y salarios determinados desde el nivel central.

En relación con los gobiernos regionales, se concluye que se ha creado una institucionalidad regional (gobierno y consejo regional, CORE) y ha crecido la inversión de decisión regional. Entre los nudos críticos se cuentan los problemas de legitimidad de sus autoridades (Intendente y consejeros regionales), la falta de *accountability* y de identidad regional, la carencia de recursos propios y de información relevante para la toma de decisiones, la poca discrecionalidad de las transferencias del nivel central, la inexistencia de una mirada estratégica en la inversión regional y el bajo nivel de profesionalización y calidad de la planta regional.

Este estudio culmina con una serie de propuestas. Las más relevantes se vinculan con establecer un modelo de descentralización claro y consensuado, articular y definir las competencias por niveles de gobierno, establecer una estrategia diferenciada y flexible, avanzar en la descentralización fiscal, promover activamente la participación ciudadana y contar con un centro fuerte que oriente y apoye el proceso en los territorios. El primer paso para romper el círculo vicioso que ha impedido profundizar en un verdadero proceso de descentralización es fortalecer la institucionalidad (gobiernos regionales y municipales).

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio de caso realiza un balance del proceso de descentralización emprendido en Chile en los últimos 15 años con el análisis de sus resultados y principales nudos críticos, en particular en los niveles regional y municipal.

El objetivo general es evaluar el proceso de descentralización transcurrido en Chile entre 1990 y 2005 con una mirada regional y municipal, a partir del uso de indicadores y de las percepciones de diferentes actores involucrados en el proceso.

Este estudio se llevó a cabo con un enfoque preferentemente analítico y utilizó metodología cualitativa y cuantitativa. En coherencia con lo anterior, las técnicas de recolección de información ocupadas fueron la entrevista semiestructurada a informantes claves (directivos públicos, parlamentarios, alcaldes, investigadores, dirigentes y actores de la sociedad civil) para recoger y analizar sus percepciones en torno al tema, junto con datos secundarios elaborados por diferentes servicios públicos, que sirvieron para construir o analizar indicadores de gestión pertinentes al objeto de estudio.

El análisis de la información se realizó a partir de diferentes herramientas y funciones estadísticas descriptivas, análisis documental y de contenidos y, en algunos casos, se trianguló información cualitativa y cuantitativa para enriquecer la comprensión del tema.

Para dar cuenta de los resultados, este estudio se organiza a partir de los siguientes capítulos. El primero plantea algunas perspectivas teóricas para abordar el tema de la descentralización. En el segundo se plantean los más destacados resultados municipales y regionales, tanto de los hitos del período 1990-2005 como de los adelantos, obstáculos y otros aspectos que surgen como relevantes a partir del trabajo de campo, del análisis de algunos datos e indicadores y de la revisión documental y bibliográfica. En el tercer capítulo se señalan los principales nudos críticos del proceso de descentralización. En el último capítulo se incluyen las conclusiones que surgen del análisis de los antecedentes presentados y algunas propuestas.

II. PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

DIVERSIDAD DE ENFOQUES Y NOCIONES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

En los países de América Latina, durante las últimas décadas se han verificado importantes impulsos descentralizadores que se han asociado, según Haefner (2000), con la democratización del Estado, la modernización de la gestión pública, el surgimiento de un nuevo período de regulación estatal en lo económico y con las posibilidades de que todo lo anterior permita reorganizar y revitalizar los procesos democráticos¹.

Hay una gran diversidad de formas de referirse y atribuirle «sentidos» a la descentralización. Algunos la plantean como un fenómeno vinculado al postfordismo o post Estado de Bienestar, otros la relacionan con la profundización de la democracia, con la construcción de ciudadanía, con la gobernabilidad y el desarrollo local.

Según los estudiosos del tema, el padre de la descentralización en Occidente es Alexis de Tocqueville, abogado, diplomático y político francés del siglo XIX. Afirma que los procesos de centralización/descentralización no configuran un par estrictamente dicotómico, sino más bien uno donde sus polos representan los extremos de un arco de situaciones en que cada posible punto intermedio es una combinación que responde y es funcional a un determinado contexto histórico.

A partir de lo anterior, se podría entender que la centralización no es una opción excluyente de la descentralización y que la combinación de ambas depende del alcance que tenga el siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil².

Desde una perspectiva amplia, la descentralización se puede entender como un proceso multidimensional de carácter administrativo, territorial y político.

Al tomar como base a Finot (2001) y Boisier (2004), la descentralización se puede presentar en tres formas:

¹ *Diversos autores coinciden en destacar las ventajas de los procesos descentralizadores: Raczynski y Serrano (2001), BID (1997), Huther y Shaw (1998), Horst y Larroulet (2003) y Boisier (2004), entre otros.*

² *En este sentido, Boisier plantea un cuestionamiento relevante para el análisis. Señala que este contrato social es extremadamente feble en América Latina, por la debilidad de uno de los firmantes: la sociedad civil (2004, pág. 28).*

- Funcional, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, y su accionar está limitado a una función, actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica).
- Territorial, cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político-administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional).
- Política, cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados (por ejemplo, un municipio).

De las distinciones anteriores es posible desprender algunas combinaciones que dan origen a modalidades «mixtas».

Este proceso de descentralización puede tener diversa intensidad y velocidad, lo que, según algunos autores, en gran medida quedaría determinado por la voluntad política del órgano central para renunciar a toda o a una parte del monopolio del poder de reglamentación, delegación, gestión, control e información.

Por ello se plantea que la descentralización supone modificaciones institucionales, alteración en el uso de los recursos, promoción de programas y proyectos de desarrollo, así como también una conducta permanente y activa de colaboración público-privada y de modernización de la gestión pública (Martner, 1993).

En general, cualquiera de las nociones sobre descentralización significaría una intervención en la estructura político-administrativa con la finalidad de modificar la forma y el grado de regulación del Estado en determinados ámbitos.

Para este estudio de caso se considerará la siguiente noción de descentralización, propuesta por la Subdere en 2004: un proceso, eminentemente político, tendiente a transferir la toma de decisiones desde el gobierno central a entidades políticas subnacionales (en este caso, gobiernos regionales y municipalidades).

Una verdadera descentralización de los órganos territoriales incluye la real capacidad para tomar decisiones independientes en el marco de la ley, lo que también supone los recursos necesarios de cualquier naturaleza. Desde el punto de vista político, ello se

logra plenamente cuando las autoridades a cargo de las administraciones descentralizadas han sido elegidas democráticamente y cuentan con competencias y atribuciones legales suficientes y apropiadas para tomar decisiones.

Otra idea relevante para este estudio es la noción de desconcentración, entendida como el proceso administrativo destinado a radicar funciones, atribuciones y/o recursos en unidades dependientes de un mismo órgano. Como consecuencia, pasan a ser responsables de su cumplimiento y administración en forma permanente. Dado que la radicación es definitiva, por lo general implica modificar la ley orgánica de la respectiva agencia. Desconcentrar supone crear nuevas unidades o ampliar las funciones y atribuciones de las ya existentes.

La distribución del poder del Estado central implica siempre un proceso político. No obstante, opera o puede operar en diversos ámbitos en los que el poder se ejerce, de tal modo que se pueden distinguir procesos de descentralización en los ámbitos político, administrativo, fiscal y territorial (Subdere, 2001).

La descentralización política ocurre cuando el Gobierno central abandona la facultad de designar autoridades públicas subnacionales, y ella pasa a manos de los ciudadanos con elecciones indirectas o directas (Mardones, 2005).

La descentralización administrativa implica principalmente el traspaso de funciones a órganos subnacionales, por lo que también se conoce como descentralización funcional.

La descentralización fiscal requiere que el Gobierno central primero entregue un cierto grado de autonomía para la toma de decisión financiera y, luego, los recursos financieros suficientes para la operación cotidiana del gobierno subnacional.

El ámbito territorial considera que «el territorio es el soporte de todas las actividades que realiza el ser humano y es, a su vez, una condicionante que influye en sus potencialidades y su desarrollo futuro» (Subdere, 2001, pág. 45). Por ende, la dimensión territorial atraviesa todo el quehacer de la institucionalidad pública y requiere ser abordada con una visión integral a través del diseño de instrumentos, metodologías y procedimientos ad hoc que consideren su gran diversidad y dinamismo.

III. RESULTADOS DEL ESTUDIO EN LOS NIVELES MUNICIPALES Y REGIONALES

En esta sección se presentan los resultados del estudio, organizados por nivel comunal y regional. En primer lugar, se reseñan los hitos relevantes ocurridos entre 1990-2005; luego se indican los avances, obstáculos y otros temas que surgen del trabajo de campo, del análisis de algunos datos e indicadores y de la revisión documental y bibliográfica.

1. EN EL NIVEL MUNICIPAL

A. HITOS DEL PROCESO EN EL NIVEL MUNICIPAL (1990-2005)

De modo sintético se pueden ordenar los principales hitos del proceso en relación con el financiamiento municipal: modificación de las subvenciones municipales, las leyes de rentas municipales y sus modificaciones; en salud, el paso de la facturación por atención prestada en establecimientos municipales (Fapem) a un sistema de pago per cápita.

En lo que respecta al fortalecimiento institucional se destaca la aprobación del Estatuto Docente para normar las relaciones entre municipalidades y profesores (1991); el Estatuto del Personal de la Salud Municipalizada (1994); el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal, Profim (1994); la reforma al artículo 110° de la Constitución Política del Estado³ que faculta a los municipios para crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía⁴ (1997), y el establecimiento del Sistema Nacional de Información Municipal, Sinim, que intenta generar información de apoyo a la gestión y la toma de decisiones de todos los actores relacionados con la acción municipal (1999).

En la democratización de los gobiernos locales, la primera elección democrática de alcaldes y autoridades municipales se realizó en 1992; en mayo de 1993 se creó una instancia formal de participación ciudadana (los consejos económicos y sociales

³ Desde el 17 de septiembre de 2005 quedó estipulado como artículo 121 en la Constitución Política del Estado.

⁴ Aunque aún no se aprueban las leyes y reglamentos que operacionalicen las nuevas facultades.

comunales, Cesco); se creó en forma autónoma la Asociación Chilena de Municipalidades (1993); se legisló la elección separada de alcaldes y concejales (1996)⁵; se publicó la Ley N° 19.418 de organizaciones comunitarias (1997), que debido a los sustantivos reparos del Tribunal Constitucional se reemplazó por un texto refundido (Ley N° 19.483). En 1999 se reformó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que innovó en el área de gestión municipal⁶. Por último, en 2001 se realizó la elección separada de alcaldes y concejales.

B. ANÁLISIS DEL PROCESO MUNICIPAL

Los avances en el nivel municipal

Uno fundamental es la redemocratización en la elección de las autoridades locales, lo que ha implicado un adelanto importante en la constitución de gobiernos locales, aunque no suficiente, pues en capacidades y recursos es evidente la diversidad de este progreso.

En este período aumentaron de manera importante los recursos con que cuentan los municipios. Pasaron de \$ 350 mil millones en 1990 a alrededor de \$ 1.306 mil millones en 2004 (en pesos de 2004), lo que implica un aumento real de 273%.

En el caso del Fondo Común Municipal, FCM, se considera un logro el crecimiento importante de sus recursos, que se redistribuyen entre los municipios del país. Ello no implica que el Gobierno central entregue más recursos al nivel municipal, pues en general este incremento obedece a las leyes de rentas que permiten aumentar el cobro de impuestos. Así, en 1990 el Fondo tenía \$ 118 mil millones y en 2005 contaba con \$ 417 mil millones, lo que equivale a un alza del 265%.

⁵ *Será Alcalde el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos o el más votado de la lista más votada. En la fórmula anterior, se elegía de entre los concejales al candidato que asumiría como Alcalde.*

⁶ *Esta ley amplía las capacidades de asociacionismo municipal, establece la obligatoriedad de coordinación de los servicios públicos en el territorio comunal, otorga mayor capacidad de fiscalización al Concejo Municipal, amplía la competencia municipal en las áreas de asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y establece mecanismos de planificación municipal (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal y Presupuesto Municipal Anual). Este paquete de reformas incorpora un nuevo instrumento orientado a promover la participación comunitaria, ya que establece la facultad de los municipios para dictar "ordenanzas comunales de participación".*

En lo que respecta a la gestión municipal, los entrevistados señalan, en primer lugar, que las municipalidades actuales «son mucho mejores que las que teníamos al inicio de los 90», pero que el avance ha sido muy diverso. También se reconoce un progreso en la creación e implementación del Profim, que ha apoyado a los municipios⁷.

Según algunos de los entrevistados, uno de los hitos importantes en materia municipal fue la aprobación de la ley de probidad administrativa, que permitió fiscalizar y sancionar a las autoridades municipales que han mal utilizado su poder. Como señala uno de los entrevistados: «no he visto todavía un diputado, senador, seremi, ministro condenado por haber incumplido la ley de probidad. Hoy día tenemos a veinte alcaldes removidos por la ley de probidad y a cuatro concejales».

Finalmente, en los últimos años se ha generado un mayor movimiento municipal. Los alcaldes han comenzado a materializar nuevas alianzas para el desarrollo de sus comunas, y también se ha potenciado el asociacionismo municipal, que aparece como una figura interesante para enfrentar ciertos ámbitos del quehacer comunal como la educación, la salud y el aseo.

Los problemas y obstáculos en la gestión municipal

Estos se pueden agrupar en: a) el diseño y la gestión de la institucionalidad municipal; b) el financiamiento y la gestión de los recursos municipales, y c) las características de los recursos humanos de los municipios.

a) El diseño y la gestión de la institucionalidad municipal. Si bien se ha perfeccionado gradualmente el sistema de elección de las autoridades comunales, todavía existen algunos problemas. Por ejemplo, el Concejo Municipal aún no asume todas sus atribuciones; en particular, su rol como fiscalizador de la gestión del alcalde, aspecto muy importante para la transparencia del uso de los recursos municipales y para evitar problemas de corrupción.

⁷ Aunque hay cuestionamientos a la forma de implementar este programa por la escasa participación de los actores involucrados y la carencia de indicadores de resultados y calidad. Más antecedentes en Dipres (2005) Informe final de evaluación. Profim II. Profim Extensión. Dirección de Presupuestos, Santiago, Chile.

En este sentido, un entrevistado señala que «la Contraloría ha denunciado una serie de irregularidades contra los concejales, pero no han prosperado porque ellos no han traspasado estas anomalías al Poder Judicial». Esto resulta fundamental, ya que los alcaldes no tienen responsabilidad administrativa y la Contraloría General de la República no puede sancionar directamente. Por tanto, el papel del Concejo es vital para lograr castigar estas faltas.

Algunos actores plantean que en los gobiernos municipales existen problemas de gobernabilidad: «el Alcalde tiene atribuciones, pero no se estructura la instancia de comunicación e interacción con la comunidad y el Concejo no supe esta deficiencia». Al no estar estructuradas y validadas dichas instancias, «no es evidente si la reelección de los alcaldes es por una buena gestión, por el clientelismo o por conductas corruptas».

En un nivel más macro existe un problema en el funcionamiento de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), donde prevalece una excesiva influencia de los partidos políticos en la elección de las directivas, lo que ha llevado a cuestionar la capacidad y posibilidad de que la ACHM sea representativa de las problemáticas de los municipios. Además, se ha cuestionado internamente su estructura y se ha pensado en constituir la a partir de asociaciones regionales.

En la gestión en salud y educación hay un cuestionamiento constante, ligado a la calidad de los servicios prestados en los niveles municipales. No obstante, este tema está muy relacionado con la escasez de recursos municipales. Además, según algunos entrevistados, la salud y la educación aparecen para los municipios «como una carga financiera».

b) El financiamiento y la gestión de recursos municipales. Un elemento muy importante en el financiamiento municipal es la asignación de nuevas funciones al municipio en los últimos años, las que no han venido acompañadas con asignaciones presupuestarias adecuadas para su ejecución. Según algunos entrevistados, en educación y salud, los municipios son «administradores, no gobiernan», ya que deben seguir los lineamientos centrales y sin recursos. En general, los servicios traspasados generan grandes déficit a los municipios, lo que requiere replantearse el tema de las subvenciones, pues muchas veces el municipio debe abandonar otro tipo de acciones, que también son

importantes para su comunidad, para responder a las obligaciones contraídas con el nivel central en estos ámbitos.

Si bien todos cuestionan el financiamiento de estos servicios y su calidad, existe consenso en que son los municipios los que se deben encargar de administrarlos. Por ello algunos señalan que, junto con revisar el tema de los recursos, se debe elaborar un discurso definitivo donde no quede duda de que no hay la posibilidad de «devolver» su administración. Más bien lo que se requiere es buscar nuevas formas de administración para aquellos que no cuenten con los suficientes recursos económicos y humanos.

Tres temas importantes en relación con el financiamiento y la gestión de recursos municipales son la escasa capacidad de los municipios para generar recursos propios, el cuestionamiento de algunos actores al FCM y el endeudamiento de muchos de los municipios del país. Estos tres aspectos se abordan en las páginas siguientes.

c) Las características de los recursos humanos. Según varios de los entrevistados, un aspecto que incide en la calidad de los servicios que presta el municipio es la calidad de los recursos humanos. En el caso de los trabajadores de la educación, «los gremios» negocian centralizadamente y el municipio se debe hacer cargo financieramente de los resultados de la negociación. En el caso de los demás servicios, el municipio debe respetar los salarios también fijados centralmente mediante escalas salariales.

“LA INAMOVILIDAD
FUNCIONARIA ES EL LASTRE
MÁS DIFÍCIL”
ALTO DIRECTIVO PÚBLICO

Un cuestionamiento reiterado es que las plantas de funcionarios están en su mayoría ocupadas por administrativos y en una proporción muy baja por profesionales. Lo anterior se evidencia en la tabla 1, donde se aprecian las diferencias que hay entre las plantas municipales y las del Gobierno central, en especial, en los niveles superiores: los profesionales y directivos de los municipios suman un 20%. En el Gobierno central representan el 40%. Esta debilidad es crucial debido a las cada vez más complejas funciones asignadas a los municipios.

TABLA 1: ESTRUCTURA DE PLANTAS MUNICIPALES Y GOBIERNO CENTRAL, 2003

	MUNICIPIOS	GOBIERNO CENTRAL
Directivos	8%	6%
Profesionales	12%	32%
Técnicos	20%	28%
Administrativos y auxiliares	60%	35%

FUENTE: HORST (2005), INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO.

Esta tendencia ha tendido a revertirse, pero de manera lenta. Según datos del Sinim (2005) en el año 2000 el promedio nacional del nivel de profesionalización del personal municipal era de 20,89%, en 2002 creció a 21,69% y en 2004 fue de 22,15%⁸.

Algunos entrevistados anotan como otro problema que al interior de los municipios también se generan diferencias entre los cuadros técnicos y/o de planta y los cuadros políticos, lo que implica dificultades para la buena gestión.

Los funcionarios municipales destacan que uno de los problemas es la mala calidad de las pensiones, lo que no incentiva a jubilarse a quienes están en condiciones de hacerlo e impide la renovación del personal de los municipios.

Finalmente, se indica que esta escasez de capacidades técnicas no se remite sólo a los funcionarios municipales; también está presente en las autoridades políticas como el alcalde y los concejales, por lo que algunos consideran que los últimos requieren de espacios de formación y capacitación.

C. EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

En primer lugar, como antecedentes de contexto, es relevante distinguir entre ingresos propios y externos. Los recursos propios que perciben los municipios se pueden clasificar en aportes del FCM, los ingresos propios permanentes y otros ingresos propios.

⁸ Además, se presenta una diversidad absoluta. Hay municipios que en 2004 mostraban un nivel de profesionalización de 0% (Tortel), de 6,67% (San Gregorio), junto con otros que poseen un 50% (Purén).

Además, las municipalidades pueden acceder a fuentes externas de financiamiento –centrales o de decisión regional– para ejecutar inversiones comunales. Estos recursos financian inversiones en diversos ámbitos que, de no ser realizadas con ellos, deberían ser cubiertas con recursos propios municipales. Dada su escasez, es probable que no se realizaran.

En lo que respecta a los recursos propios de los municipios, particularmente el FCM, es relevante considerar el nivel de dependencia y, por tanto, la escasa capacidad de generar recursos propios. Esto se aprecia en el cuadro siguiente, que describe sintéticamente la formación de la tipología de municipios establecida por la Subdere (2005)⁹.

TABLA 2: TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6	GRUPO 7	GRUPO DE EXCEPCIÓN (E)
Nº de municipios del grupo	43	56	50	74	42	50	16	4
Población total (Censo 2002)	2.621	7.400	12.287	20.324	40.681	112.825	273.730	163.265
FCM/Ingresos propios (porcentaje, Sinim 2003)	86%	76%	71%	66%	59%	42%	39%	3%
Población rural (porcentaje, Censo 2002)	74%	52%	50%	39%	29%	6%	1%	0%

FUENTE: SUBDERE (2005). "TIPOLOGÍA: HERRAMIENTA BASE PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD COMUNAL-MUNICIPAL", DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS, SUBDERE.

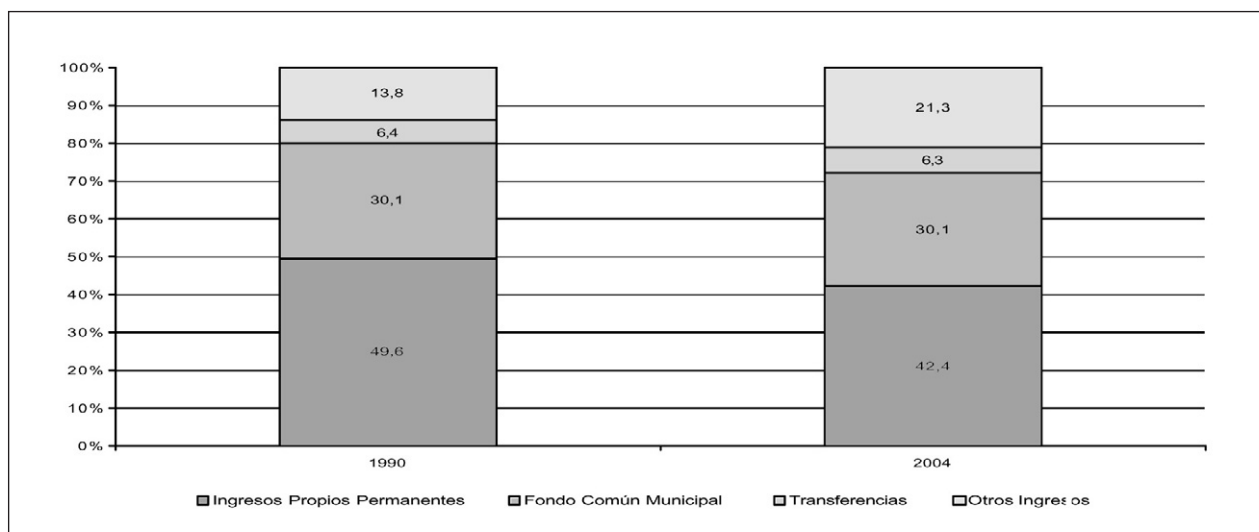
Los recursos propios (FCM, ingresos propios permanentes, y otros ingresos) de un número importante de municipios (43), dependen en un 86% de los recursos del FCM, lo que revela el nivel de dependencia de su financiamiento.

⁹ Las realidades comunal-municipales se han clasificado en siete tipologías mediante el uso de la metodología de clusters de k-media. Las variables consideradas son dos: población total (que presenta una importante correlación con porcentaje de población rural, por lo que cubre a esta última variable) y dependencia municipal del FCM (que presenta una importante correlación con pobreza comunal, por lo que cubre a esta última variable). Por lo demás, la disponibilidad del dato de pobreza es limitada pues la Encuesta Casen no se aplica en todas las comunas). Además de estas siete tipologías, se determinó constituir un Grupo de Excepción, formado por las comunas de más altos ingresos: Las Condes, Santiago, Providencia y Vitacura.

Algunos entrevistados plantean la necesidad de rediseñar el FCM y hacerlo por completo redistributivo. Esto implica eliminar el 10% del fondo que actualmente se distribuye, la mitad con criterios ligados a la eficiencia de la gestión municipal y la otra mitad para financiar emergencias naturales o financieras. También implica revisar los coeficientes utilizados para su distribución¹⁰.

En lo que respecta a los ingresos propios permanentes, si bien en términos absolutos este monto ha pasado de \$ 173 mil millones a \$ 553 mil millones (moneda de 2004), al comparar la participación de este ingreso en los ingresos totales municipales, se aprecia que la proporción es menor en 2004 (42,4%), que en 1990 (49,6%), como se muestra en el Gráfico 1:

GRÁFICO 1: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES 1990 Y 2004



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE SUBDERE, 2005.

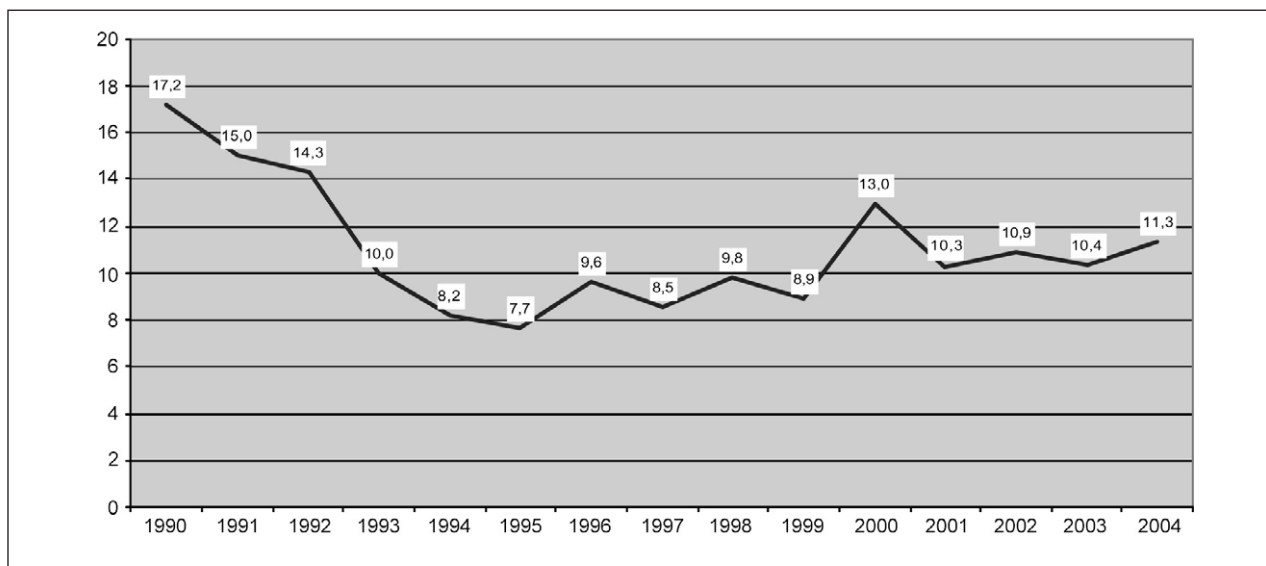
En este gráfico se aprecia que la proporción de transferencias desde el nivel central hacia los municipios prácticamente no ha aumentado: en 1990 era de un 6,4% de los ingresos municipales, y en 2004 fue un 6,3%.

¹⁰ Para analizar en detalle esta discusión, ver Horst, B. (2005). "Fondo Común Municipal: propuestas para su nuevo rediseño". Serie Informe Económico N° 158. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile.

También se cuestionan las escasas atribuciones y competencias fiscales que poseen los municipios. Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, se genera una lógica de financiamiento nociva, porque no se permite que los gobiernos locales puedan adecuar la carga impositiva con los bienes y servicios públicos que puedan ofrecer a la comunidad, según sus preferencias. Esta idea se refleja en lo que afirma un alto directivo público: «hay problemas de diseño, pues el impuesto territorial es administrado y definido por el Gobierno central, por lo que la estructura de incentivos es perversa. Cada vez que hay reavalúo, los parlamentarios son presionados por los contribuyentes, por el Gobierno y por los partidos políticos, (por lo que) se posterga y pierden los municipios. No se han podido flexibilizar las tasas, lo que debilita el modelo municipal. No es posible la conversación del gobierno local con la comunidad, y que de acuerdo con las prioridades y sus costos, se aborden las medidas».

Un aspecto muy cuestionado es el escaso crecimiento del porcentaje de la inversión pública de nivel comunal en relación con la inversión pública total. Como se observa en el siguiente gráfico, para el año 2004 alcanzó sólo el 11% y su aumento ha sido muy exiguo en el tiempo.

GRÁFICO 2: INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA DE NIVEL COMUNAL COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL, PERIODO 1990-2004 (MILES DE PESOS DE 2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE MIDEPLAN, 2005.

Todavía falta por profundizar la desconcentración de la decisión del gasto público, pues durante 1990 sólo el 9,8% del gasto total del Gobierno general correspondió al del sector municipal. Para el año 2005 aumentó sólo al 12,6%, según datos del Instituto Libertad y Desarrollo (2005).

Respecto de los otros ingresos, se puede señalar que un tema relevante en este período es el endeudamiento municipal. Para analizarlo es esencial tener presente que la ley establece que la única posibilidad que poseen los municipios de contraer deuda es mediante solicitudes de financiamiento municipal a través de una operación de *leasing*¹¹ o de *leaseback*¹², las que requieren de previa autorización del Ministerio de Hacienda, que podrá otorgarla siempre que las municipalidades cumplan con los siguientes requisitos: a) que no presenten déficit operacionales; b) que los flujos operacionales y de caja permitan pagar los compromisos en el plazo de la operación; c) que presenten una situación sin deuda respecto de los pagos previsionales, aportes al Fondo Común Municipal y compromisos con proveedores, y d) acuerdo del Concejo Municipal (Subdere, 2005)¹³.

A pesar de estas restricciones, en el último tiempo ha sido frecuente encontrarse con municipios con niveles de deuda muy elevados. De hecho, según información de la Contraloría General de la República (2005), un 76% de los municipios está endeudado (264 de 345). Estas deudas se deben fundamentalmente al pago de proveedores, al FCM, a los pagos previsionales, a la asignación de perfeccionamiento docente y con el Servicio Nacional de Menores (Sename).

La Contraloría ha señalado que al 31 de diciembre de 2002 la deuda de los municipios chilenos alcanzaba a \$ 43.383.379.260¹⁴. Además, en otro informe presentado

¹¹ Permite que los municipios puedan adquirir equipamiento e inmuebles que no están en condiciones de comprar con un pago al contado.

¹² Permite a los municipios obtener liquidez mediante la venta de un inmueble a una institución financiera y su recompra en un plazo determinado, a través de un contrato de leasing.

¹³ Las restricciones en materia de endeudamiento son una regla general. Está establecido que es materia de ley la autorización para que el Estado, sus organismos y municipalidades puedan contratar empréstitos, recursos que, en todo caso, deben destinarse a financiar proyectos específicos. Asimismo, es materia de ley la celebración de cualquier clase de operación que pueda comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de sus organismos o de las municipalidades (art. 60 N° 7 y 8 de la Constitución Política del Estado).

¹⁴ Deuda devengada y no pagada al 31 de marzo de 2003, generada o proveniente del ejercicio 2002 o anteriores.

en 2004, planteó que hay municipios endeudados incluso en varias veces más que sus activos¹⁵.

Respecto de los ingresos externos –los que provienen del gobierno regional y del nivel central– algunos entrevistados cuestionan la complejidad administrativa de este proceso, especialmente los recursos regionales.

2. EN EL NIVEL REGIONAL

A. HITOS DEL PROCESO EN EL NIVEL REGIONAL (1990-2005)

Es posible agrupar los hitos en dos grandes ejes. El primero se refiere al financiamiento regional: reformulación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en 1992 al agregársele al componente tradicional un ítem de provisiones¹⁶. A partir de 1992 se añadieron nuevos fondos de inversión de decisión regional como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), los convenios de programación (1995) y la Inversión Regional de Asignación Local, IRAL (1996). En 1994 se estableció la meta gubernamental de duplicar en el año 2000 el nivel presupuestario de inversión pública de decisión regional, lo que implicaba pasar de un 21% a un 42%. Luego se propuso llegar al 50% en 2006.

El segundo eje es el fortalecimiento institucional: se dictó una Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Interior del Estado (1992). A partir de ella, las regiones pasan a ser organizaciones con personalidad jurídica de derecho público, que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio. Los gobiernos regionales son órganos descentralizados, establecidos para la administración superior de cada región

¹⁵ A modo de ejemplo, el Municipio de San Pedro de la Paz tiene un activo de \$ 2.133,1 millones y su pasivo era de \$ 3.971,2 millones al 30 de junio de 2004. Renca posee un activo equivalente a \$ 483,7 millones y su pasivo era de \$ 2.187,4 millones (Informe de la Contraloría General de la República del 13 de septiembre de 2004).

¹⁶ Las provisiones son recursos adicionales incorporados al FNDR con una orientación específica. Surgen con el objeto de permitir que algunas inversiones propiamente sectoriales y prioritarias para el país, se sancionen desde una perspectiva regional. El nivel central intenciona el ámbito de acción al que se destinan los recursos, pero es la región la que decide cómo utilizarlos. La responsabilidad por la distribución interregional de los recursos recae en el ministerio de origen, que determina los criterios de distribución según sus propias orientaciones programáticas.

y el gobierno de la región radica en el intendente, designado por el Presidente de la República¹⁷. Se crearon los consejos regionales por elección indirecta a través de los concejales municipales; las plantas de los gobiernos regionales (1995); el programa nacional de articulación entre los gobiernos regionales y las universidades; los diferentes gobiernos regionales elaboraron en conjunto con los actores de la región las estrategias de desarrollo regional; se redactó un importante documento llamado *El Chile descentralizado que queremos* (2001) para reforzar las bases de una política descentralizadora, y se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional (Profir). Por último, se aprobaron las modificaciones introducidas a la Ley N° 19.175¹⁸ que otorga a los gobiernos regionales mayor capacidad de decisión en materia de inversión y reconoce el significativo rol de los consejos regionales en esta materia (2005).

En este período se aprobaron las reformas constitucionales que implicaron modificar el artículo 99 de la Constitución Política de Chile para crear, suprimir y modificar regiones, lo que abrió la puerta para que el Ejecutivo presente sendos proyectos de ley que crean las nuevas regiones de Arica-Parinacota y de los Ríos¹⁹.

¹⁷ Si bien el tema de los gobiernos regionales estaba en las propuestas programáticas de la Concertación, el proyecto de reforma constitucional presentado a la Cámara en 1990 incidía fundamentalmente en la modalidad de elección de alcaldes, y que fue rechazado por los senadores de oposición porque consideraron inaceptable la falta de una propuesta regional. Así, se envió un nuevo proyecto de reforma constitucional que incluía modificaciones regionales, provinciales y comunales (Lira y Ábalos, 2005).

¹⁸ Esta ley incluye también una redefinición del FNDR, que hoy opera como un fondo de compensación territorial. Se le incorporaron la finalidad del desarrollo regional, la elaboración entre intendentes, seremis, directores de servicios y miembros de los CORE, del Presupuesto de Inversión Regional, así como la posibilidad de que los gobiernos regionales se asocien para constituir corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, que propendan al desarrollo de la región. Además, otorga al Intendente la atribución de estructurar el servicio administrativo del gobierno regional (planta de personal), al eliminar la denominación de las dos divisiones que hoy existen y crear un nuevo cargo de jefe de división y cuatro nuevos cargos profesionales, con el propósito de fortalecer su capacidad de gestión administrativa. La nueva ley crea la institución de las "biseremías": la facultad de que un Secretario Regional Ministerial pueda tener a su cargo más de una seremía en la misma región y mantiene para todos los efectos legales la calidad de funcionario del ministerio en que fue designado en primer lugar.

¹⁹ Hay un listado de temas a la espera de su discusión y aprobación por el Congreso: la determinación de materias reglamentarias que podrán dictar los intendentes, la forma de elección popular de los consejeros regionales, las normas generales para suscribir y ejecutar los convenios de programación de inversión pública entre gobiernos regionales con ministerios y con municipalidades, el establecimiento de instancias de participación al interior de cada región y la regulación de las áreas metropolitanas.

B. ANÁLISIS DEL PROCESO REGIONAL

Los avances a nivel regional

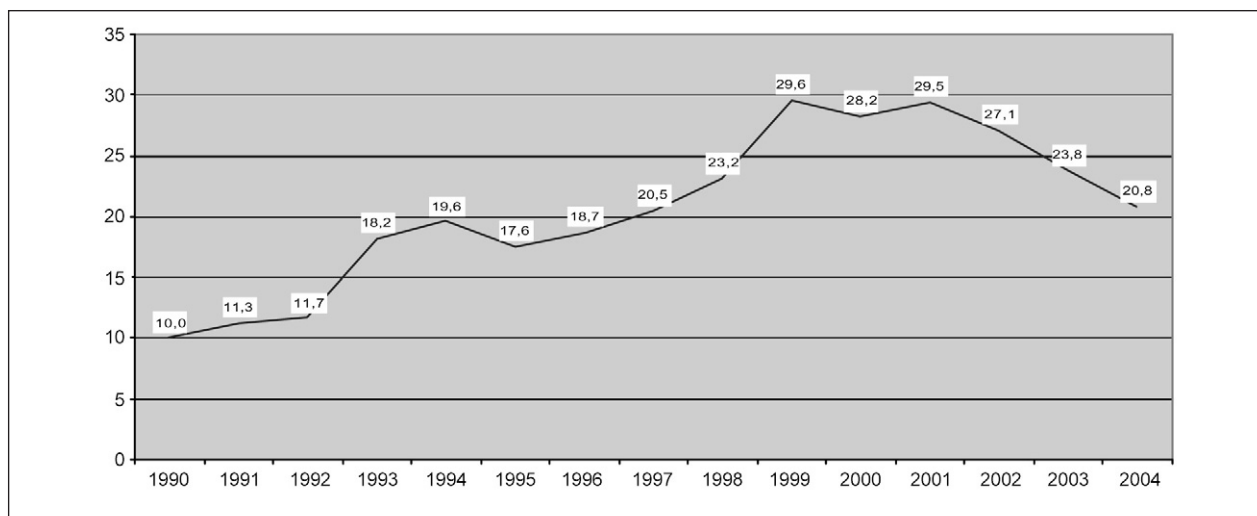
Los actores entrevistados destacan, en primer lugar, la creación de esta nueva estructura en el aparato público y de los consejeros regionales como un cuerpo colegiado. Otro punto importante es el aumento de la inversión de decisión regional que, de acuerdo con cifras de la Subdere, pasó de un 13,9% en 1989 a un 50,3% en 2005.

Al analizar la inversión pública efectivamente ejecutada en las regiones, según datos de Mideplan, se puede señalar que desde 1990 hasta 2004 ha aumentado de manera importante; en dicho período ha crecido más de seis veces: pasó de \$ 54.089 millones en 1990 a \$ 345.602 millones en 2004 (en pesos de 2003).

Pero si se revisan los datos de inversión efectiva regional como proporción de la inversión pública total –que incluye la inversión sectorial, regional y comunal– se advierte un progreso bastante menor y un retroceso en los últimos años. A comienzos de los 90, la inversión pública efectiva regional era un 10% de la inversión pública efectiva total. En 2004, llegó sólo a un 20,8%, aunque entre 1999 y 2002 los porcentajes fueron mayores, como se aprecia en el Gráfico N° 3²⁰:

²⁰ *Las diferencias entre las cifras de la Subdere y de Mideplan se deben a que la primera incluye otros programas como Pavimentos Participativos, Chile Barrio, subsidios "Estándar Mínimo", subsidios especiales, vialidad urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y otros como complejos fronterizos, Fondo Nacional del Deporte del Instituto Nacional del Deporte (ex Digeder), defensas fluviales del Ministerio de Obras Públicas y seguridad ciudadana. Además, no consideran las inversiones que realiza el Gobierno central en las empresas pertenecientes a Corfo, como Metro S.A. y las empresas sanitarias. Horst (2004) afirma que sólo en dos de estos programas hay decisión regional. El resto queda definido desde el nivel central y las regiones no cuentan con mayores atribuciones en cuanto a su destino, lo que evidencia la inexistente o débil voluntad real de descentralizar.*

GRÁFICO 3: INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA DE NIVEL REGIONAL COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL, PERIODO 1990-2004 (EN MILES DE PESOS DE 2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE MIDEPLAN, 2005.

En lo que respecta a la gestión de los gobiernos regionales, es posible afirmar que los resultados son heterogéneos. Como señala uno de los entrevistados, podríamos hablar de «los destacados versus los estancados». Algunas regiones han logrado generar procesos de desarrollo en que se ha involucrado a actores públicos, privados y de la sociedad civil, lo que posibilita pensar en las buenas opciones de futuro de este tipo de alianzas. En igual sentido, se releva la participación e involucramiento de las universidades regionales en el proceso.

Los problemas y obstáculos de la gestión regional

Al considerar la diversidad de elementos subrayados por los actores entrevistados, los problemas y obstáculos de los gobiernos regionales se pueden agrupar en tres grandes dimensiones: a) el diseño y gestión de la institucionalidad regional; b) el financiamiento y la gestión de los recursos regionales, y c) la capacidad técnica de la planta de los gobiernos regionales.

a) El diseño y gestión de la institucionalidad regional. Uno de los cuestionamientos centrales se relaciona con la legitimidad de las autoridades. En este

sentido, los actores entrevistados indican que, en vez de hablar de gobierno regional, se debería hablar de administración regional, ya que su autoridad máxima no surge de la elección democrática. Además, no hay suficiente autonomía y competencias para cumplir su rol, a lo que se suma que no existen el control social, la rendición de cuentas o *accountability* de la función que cumplen los intendentes y consejeros regionales.

Muy ligado a lo anterior está el problema de agencia que viven las autoridades regionales. En el caso de los intendentes, son designados y representantes del Presidente de la República y, a la vez, son la máxima autoridad regional, presidiendo el Consejo Regional. Por su parte, los secretarios regionales ministeriales dependen y son nombrados por el Ministro de cada área y, además, son parte del gobierno regional a cargo del intendente²¹. Esta forma de organización genera problemas importantes en los niveles regionales, y sólo se ha podido atenuar con liderazgos personales muy marcados de los intendentes, según algunos entrevistados.

Otro elemento que ha jugado en contra de la buena gestión y del rol que deberían cumplir los gobiernos regionales ha sido la excesiva rotación de los intendentes²².

Ligado también al diseño de la institucionalidad regional, algunos actores advierten una duplicidad de funciones entre el gobierno regional y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Cooperación (Serplac), que depende de Mideplan.

También existe una carencia de información para tomar buenas decisiones, pues las regiones no cuentan con buenos diagnósticos de los problemas, de los intereses de la ciudadanía y de los ámbitos donde los gobiernos regionales podrían actuar, además de la escasez de evaluación de resultados e impactos de las inversiones realizadas.

Finalmente, en lo que respecta a la ciudadanía, surgen dos elementos que obstaculizan su participación activa en el desarrollo regional. El primero es la falta de identidad

²¹ Por esa razón para algunos entrevistados resulta tan importante contar con servicios públicos regionales, que serían órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas que sean de competencia o se transfieran al gobierno regional de manera regular y continua, junto con implementar las estrategias definidas por el gobierno regional. Ver Subdere-U. de Chile, "Proyecto servicios públicos regionales. Informe Final". Subdere-Universidad de Chile, Santiago, Chile.

²² Su cambio sólo depende de la voluntad presidencial. En algunas regiones ha significado tener hasta seis intendentes distintos en un período presidencial, lo que impide implementar una gestión estratégica y de largo plazo.

regional. El segundo se vincula con el carácter de los instrumentos de financiamiento del gobierno regional, los que juegan en contra de la participación comunitaria²³.

En lo que dice relación con los consejos regionales, se puede señalar que es una de las instancias más cuestionadas: tienen graves problemas de legitimidad, porque son elegidos indirectamente por los concejales. «Ser CORE es un muy buen premio de consuelo para concejales perdidos, alcaldes perdidos, para jefes de campaña, diputados», lo que va en desmedro de la calidad de la función que debieran cumplir en virtud del desarrollo de la región, pues «en muchos casos, la práctica de los consejeros regionales es mucho más político-partidista, clientelista, que coherente con un proyecto de desarrollo».

En estrecha relación con el cuestionamiento anterior se señala la carencia de *accountability* en el quehacer de los consejeros regionales (salvo con los concejales). Precisamente por ello es que varios entrevistados indican la existencia de un círculo vicioso: en la práctica, se generan relaciones clientelistas que repercuten en una inversión regional poco estratégica y que financia proyectos que sólo tienen impacto local.

Algunos de los entrevistados más críticos del rol de los gobiernos regionales indican que ellos aún no son actores relevantes del proceso de desarrollo regional. Más bien son entes que permiten a los municipios acceder a los recursos. Agregan que dada la particularidad chilena, «un modelo de tres niveles –nacional, regional y comunal– es mucho. Lo que habría que hacer es fortalecer a los gobiernos locales o municipales».

b) El financiamiento y la gestión de recursos regionales. Uno de los problemas más importantes de los gobiernos regionales, según los entrevistados, es la escasez de recursos. Estos no cuentan con una Ley de Rentas, no recaudan, no tienen recursos propios y dependen fundamentalmente de las transferencias, que en una proporción importante las define el nivel central. A ello se suma que hay regiones con mejor capacidad de negociación de recursos que otras, lo que implica que las primeras obtienen más recursos.

²³ El nivel de "burocracia" en materia de financiamiento de proyectos implica períodos muy extensos, lo que disminuye la motivación y el interés de la ciudadanía por participar en ellos.

Como ya se señaló, en la gestión de la inversión regional no ha existido una mirada estratégica, tanto desde el nivel central como del regional. En el primer caso, por mucho tiempo la noción de desarrollo regional –y que se aplicó en el FNDR– fue la inversión en infraestructura (en palabras de uno de los entrevistados, «en fierro y cemento»). En el caso del nivel regional, y como indican los entrevistados, le «falta todavía mejorar la decisión de dónde pone la inversión para poder tener impacto. Un gobierno regional debiera poner bien la inversión para generar impacto y esa mirada estratégica no está». Además, las inversiones no han sido coherentes con las estrategias de desarrollo regional y más bien se han financiado proyectos locales, porque ha existido un «sesgo de presión de las comunas a los Cores para financiar proyectos pequeños»²⁴.

c) La capacidad técnica de la planta de los gobiernos regionales. El gran tema es la escasez en la dotación de las plantas de los gobiernos regionales, amén que dichas plantas tienen una sobredotación de cargos administrativos, lo que impide realizar una buena gestión y responder adecuadamente a desafíos cada vez mayores.

En la misma línea se advierte como problema «la mediocridad de las plantas regionales» en virtud de la calidad de los funcionarios que poseen estos cargos, lo que se explica por la forma en que ellas se generaron: a partir de los funcionarios que los servicios públicos con presencia regional «liberaban». «Esos servicios eliminaban a los menos calificados o a los menos deseados dentro de los servicios», lo que tuvo repercusiones evidentes en las posibilidades de gestión de los gobiernos regionales.

Una de esas repercusiones es limitar las posibilidades de diseñar y luego defender proyectos regionales ante autoridades e instituciones nacionales.

²⁴ *En general, los recursos regionales se destinan a construir inmuebles e infraestructura local. "Ha existido un incentivo a los municipios para maximizar el número de proyectos sin considerar los costos de operación y de mantención", lo que repercute en el impacto de los proyectos en el tiempo y en nuevos problemas de financiamiento para los gobiernos municipales.*

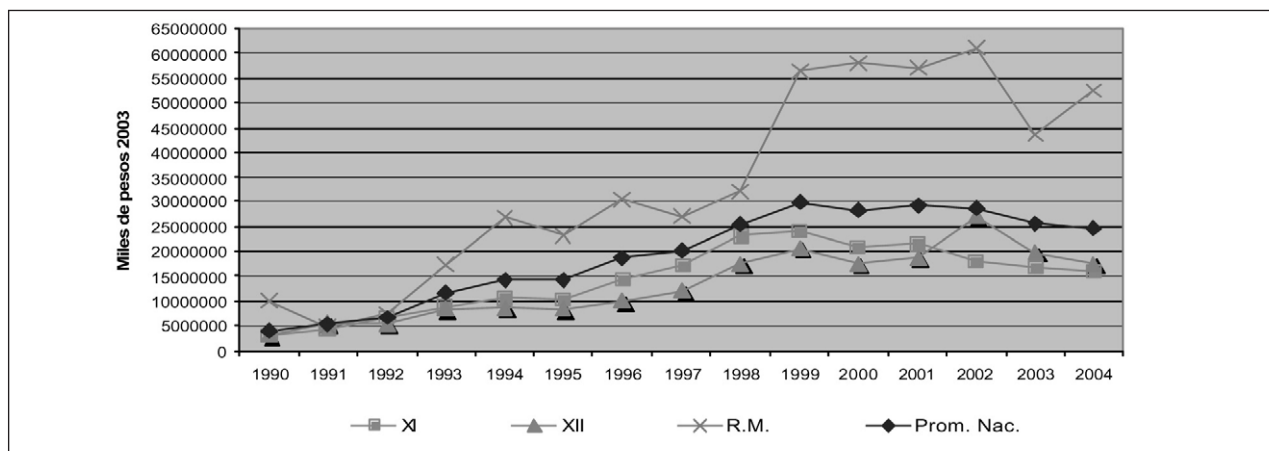
C. EL FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

En los recursos con que cuentan los gobiernos regionales para llevar a cabo su labor, es importante tener presente que se trata fundamentalmente de transferencias desde el nivel central mediante los instrumentos señalados –FNDR, ISAR, IRAL y convenios de programación–, salvo algunas excepciones muy marginales de recursos que se generan a partir de algunos impuestos regionales.

“SIN PLANTA, LA
DESCENTRALIZACIÓN ES
POESÍA”
ALTO DIRECTIVO PÚBLICO

En el Gráfico 4 se ve que la inversión pública regional ha variado en el tiempo. De hecho, se aprecia cómo la Región Metropolitana ha tenido las mayores fluctuaciones, especialmente por su aumento desde 1999 en adelante, salvo entre 1990 y 1992, y constantemente ha estado sobre el promedio nacional. A su vez, al observar la tendencia del promedio nacional de inversión pública regional, se aprecia su disminución en los últimos años.

GRÁFICO 4: VARIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL, PERIODO 1990-2004

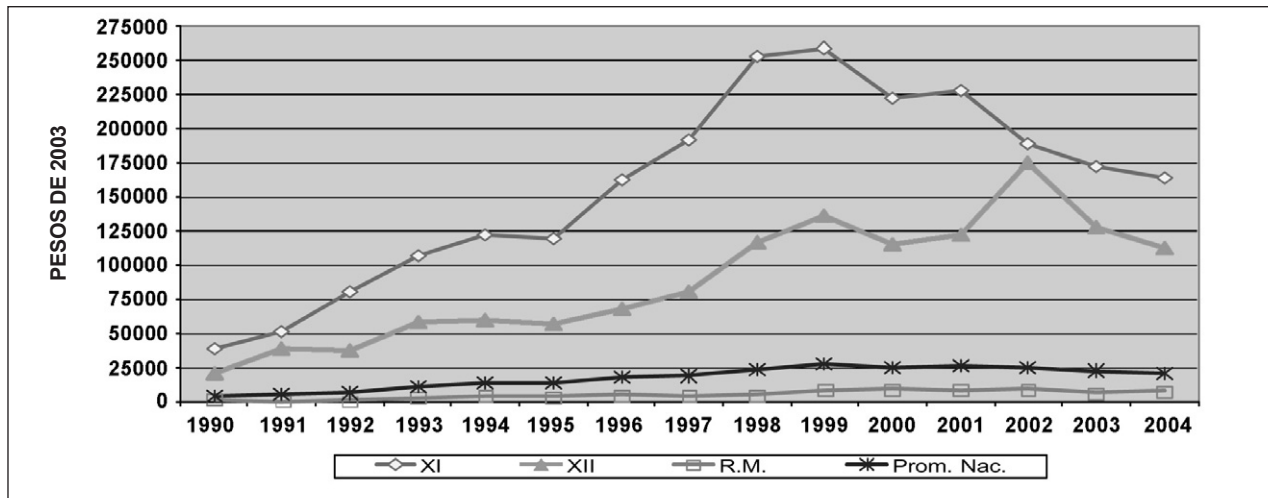


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE MIDEPLAN, 2005.

Si se analiza la inversión regional per cápita, se aprecia claramente que el mito de que la inversión regional se prioriza en la Región Metropolitana es falso, ya que ella posee la más baja inversión per cápita. Las regiones de Aisén (XI) y Magallanes (XII) son las que exhiben la mayor inversión, explicada por la escasa inversión privada que

hay en ellas, lo que requiere de un esfuerzo adicional de inversión pública. Esa situación se aprecia en el siguiente gráfico:

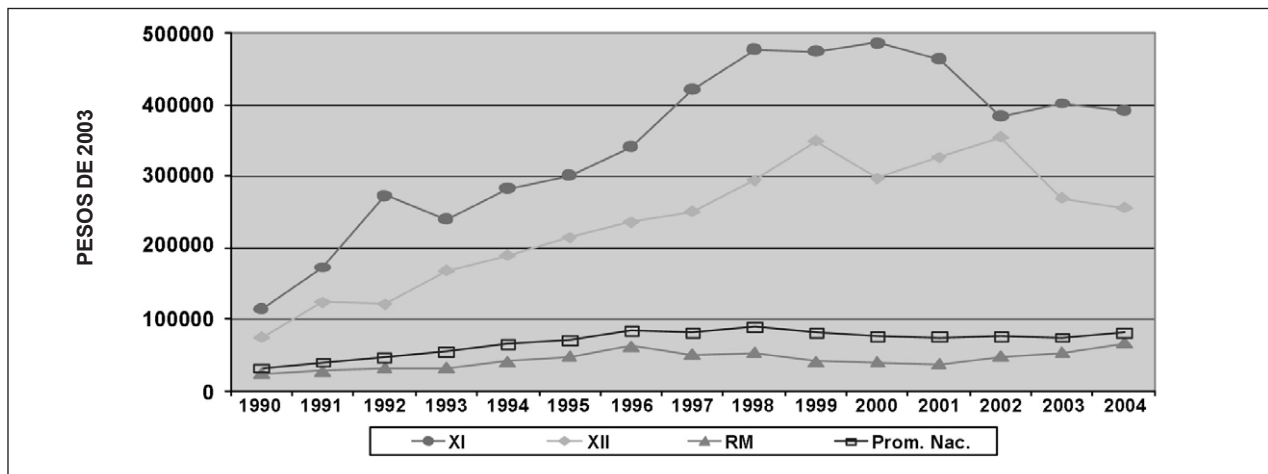
GRÁFICO 5: VARIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL PER CÁPITA, PERIODO 1990-2004



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE INE Y MIDEPLAN, 2005.

Si a esta inversión regional per cápita se suma la inversión sectorial, la brecha entre el promedio nacional y la inversión de la Región Metropolitana disminuye en forma considerable, pero como se observa el Gráfico 6, es menor que la media nacional:

GRÁFICO 6: VARIACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL MÁS SECTORIAL PER CÁPITA, PERIODO 1990-2004

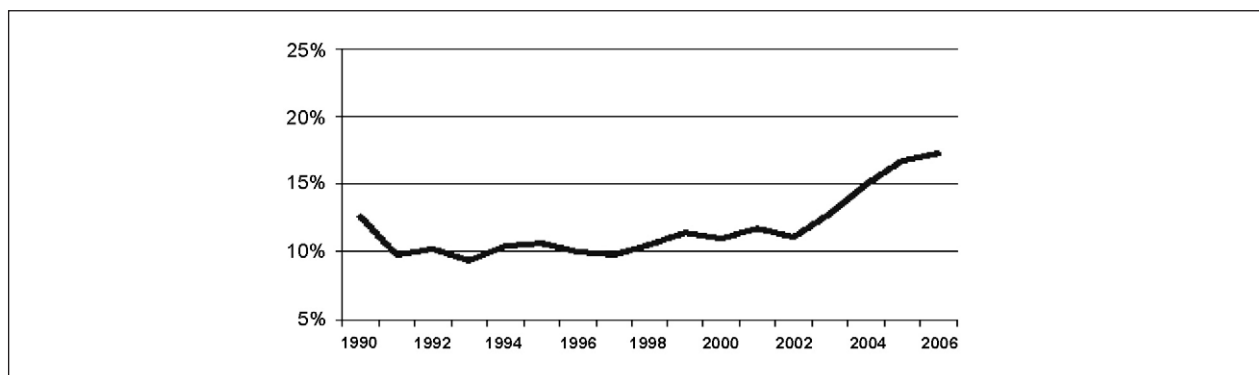


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE INE Y MIDEPLAN, 2005.

En lo que respecta a la condicionalidad de las transferencias, es decir, al nivel de discreción que poseen las autoridades subnacionales para invertir esos recursos, se aprecia que desde 1990 hasta 2004 la mayor proporción de aumento se produjo en las transferencias condicionadas. Esto implica que, si bien creció la inversión de decisión regional, ella se ve restringida y asignada desde el nivel central. De acuerdo con Horst (2004), las transferencias incondicionadas hacia los gobiernos regionales representaron para el año 2004 sólo el 7% del total de los recursos de inversión del gobierno central.

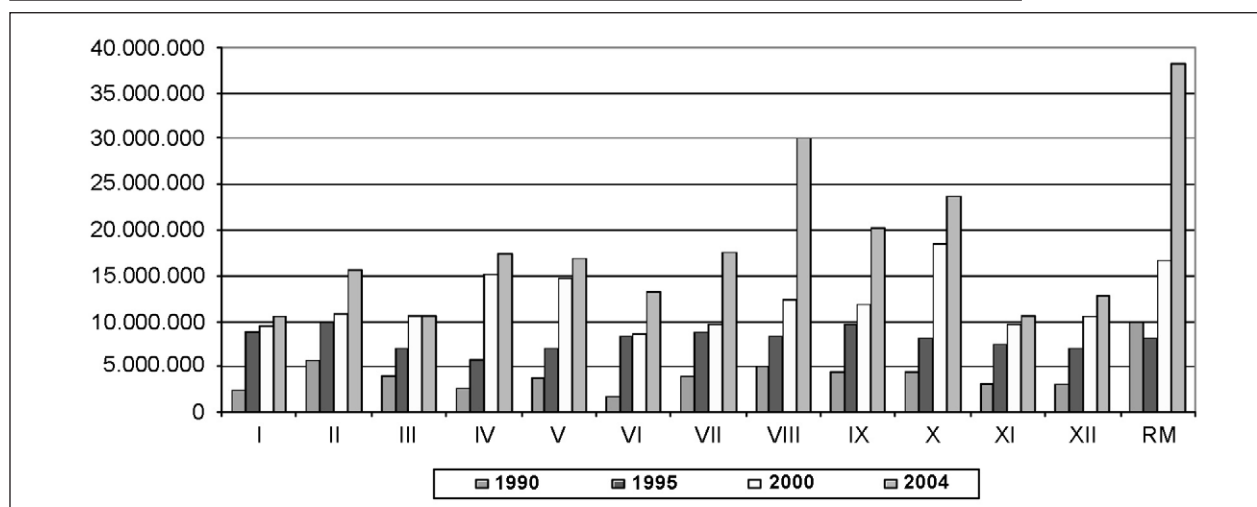
En esta misma lógica del financiamiento regional, el instrumento que permite un mayor nivel de discrecionalidad regional es el FNDR, aunque cuestionado por los entrevistados. Si bien este Fondo ha aumentado entre 1990 y 2006, dicho crecimiento ha sido poco significativo como porcentaje dentro de la inversión pública efectiva total del gobierno central. No obstante, como se ve en el Gráfico 7, en los últimos años el alza ha sido más importante:

GRÁFICO 7: FNDR COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA DEL GOBIERNO CENTRAL, PERIODO 1990-2006



FUENTE: LIBERTAD Y DESARROLLO, 2005. TEMAS PÚBLICOS N° 742.

Al observar en cuáles regiones del país ha aumentado en mayor proporción el FNDR efectivo, hay diferencias. Destaca el crecimiento de la Región del Bío Bío (VIII) y de la Metropolitana desde 2000. Además, llama la atención el estancamiento de las regiones extremas.

GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN DEL FNDR EFECTIVO POR REGIÓN (MILES DE PESOS DE 2004)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE MIDEPLAN, 2005.

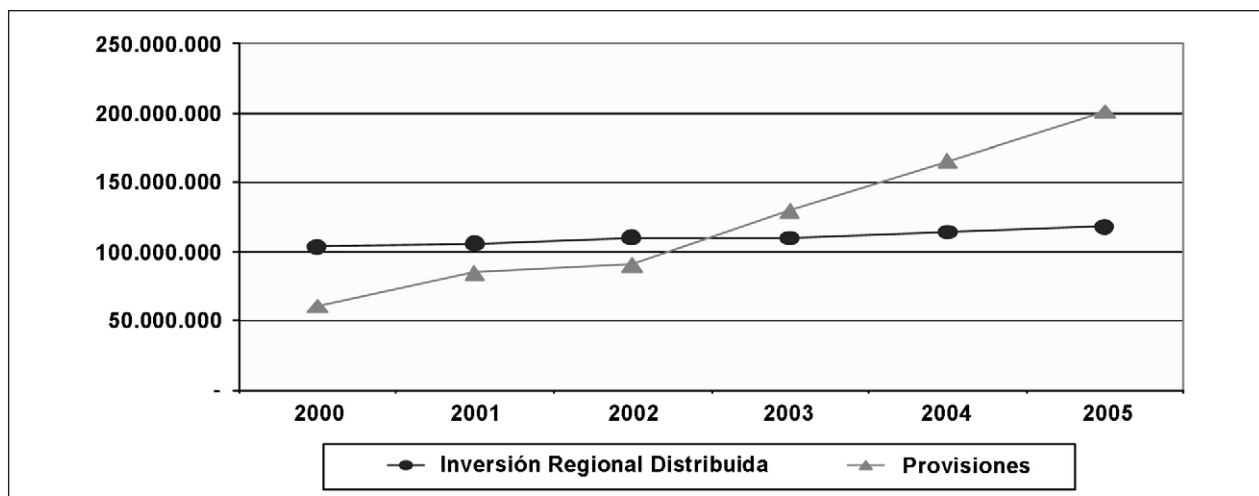
Si bien ha aumentado el FNDR, el mayor crecimiento corresponde a las provisiones (ver tabla y gráfico siguientes), lo que constituye uno de los mecanismos usados para «amarrar» las inversiones y condicionar las transferencias. Desde la perspectiva de algunos funcionarios públicos, esta figura puede ser un buen mecanismo de transición para aumentar el FNDR tradicional y, a medida que pase el tiempo, disminuir su proporción hasta eliminar las provisiones.

TABLA 3: TOTAL FNDR Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN REGIONAL (MILES DE PESOS DE CADA AÑO)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversión regional distribuida	103.257.425	105.446.860	109.819.919	109.591.601	113.628.649	117.783.282
Porcentaje del total	63,10	55,45	54,83	45,87	40,77	36,95
Provisiones	60.373.809	84.725.221	90.461.236	129.313.951	165.045.711	201.020.406
Porcentaje del total	36,9	44,55	45,17	54,13	59,23	63,05
Total	163.631.234	190.172.081	200.905.552	238.905.552	278.674.361	318.803.688

FUENTE: INSTITUTO LIBERTAD, 2005.

GRÁFICO 9: EVOLUCIÓN DE LAS PROVISIONES E INVERSIÓN REGIONAL DISTRIBUIDA (MILES DE PESOS DE CADA AÑO)



FUENTE: INSTITUTO LIBERTAD, 2005.

En lo que respecta a otros mecanismos de financiamiento (IRAL, ISAR, convenios de programación), algunos entrevistados consideran que son instrumentos que sirven para recapturar los recursos y seguir las decisiones del nivel central. Plantean, por ejemplo, que «a través de los convenios de programación, los ministerios sectoriales capturan fondos de la región y los deciden desde Santiago». Dado que las autoridades son nombradas por los niveles centrales, «los que toman decisiones tienen hilos más fuertes con Santiago que con regiones».

D. ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES

En torno a los mecanismos para elegir a las autoridades regionales, hay un consenso importante entre los entrevistados. Afirman que la mejor opción es concretar la elección directa de los consejeros regionales y, de entre ellos, elegir al presidente del Ejecutivo regional, quien deberá defender las iniciativas propias de la región en el nivel central y estaría a cargo de aprobar las que proponga el ejecutivo nacional. A su vez, proponen que el intendente siga siendo el representante del Presidente y del Ministerio del Interior,

pero con atribuciones y funciones acotadas, y dedicado a armonizar las políticas nacionales con las regionales²⁵.

Si bien entre las personas vinculadas al tema existe consenso en relación con la elección democrática de las autoridades regionales, esta propuesta no ha sido aprobada por el Congreso, debido principalmente al temor de generar nueva competencia política (que luego podría desplazar a las elites políticas tradicionales), a una estructura de partidos centralista y al clientelismo con que se validan las autoridades: «para los parlamentarios conseguir plata para un puente es más fácil en Santiago que con un cuerpo regional colegiado».

²⁵ *Una parte importante de los actores entrevistados, de diferentes sectores, opinó que, a largo plazo, la máxima autoridad regional debería ser elegida democráticamente y que este mecanismo sólo sea de transición.*

IV. NUDOS CRÍTICOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Una descentralización sin destino

La no-existencia de un modelo de descentralización que guíe y oriente el proceso, con un norte claro y consensuado, es un acuerdo absoluto entre los diferentes actores entrevistados. Algunos consideran que lo que se ha presenciado son impulsos, ideas fuerza que se aparecen en determinados momentos. Otros afirman que hay dos modelos o procesos que transcurren por carriles paralelos: la corriente municipalista y los regionalistas. Es cierto que Chile es un Estado unitario descentralizado; «sin embargo, ¿cuáles son las características concretas desde el punto de vista de la distribución del poder o del modo de generación del poder? Eso no está claro».

“NO VEO UN HILO CONDUCTOR EN LAS REFORMAS, NO VEO UN FIN, NO VEO UN NORTE, SON DISCURSOS QUE VAN APARECIENDO SOBRE LA MARCHA”

En 2001 la Subdere presentó una propuesta elaborada en un proceso de discusión y reflexión denominada *El Chile descentralizado que queremos*, pero no tuvo el impacto esperado («un documento no hace política»). Además, según un alto directivo público involucrado en este proceso, fue «un esfuerzo genuino, pero es parte de una visión parcial dentro del Gobierno».

Institucionalidad de apoyo al proceso de descentralización

Hay relativo consenso entre los entrevistados de que es una pésima estructura. Se señala que la Subdere, institución a cargo del desarrollo regional, es «extremadamente vertical» y no ha entregado autonomía a los gobiernos regionales y municipales. Ello queda de manifiesto en que «el Programa de Mejoramiento a la Gestión Territorial es definido y evaluado técnicamente por esta institución y no por los propios gobiernos regionales». Además, algunos entrevistados, del Gobierno y de la oposición, cuestionan que se haya transformado en «la caja chica de los municipios» y que «no haya coordinación ni acuerdo entre las propias divisiones de la Subdere». Es un cuestionamiento con el que concuerdan incluso los funcionarios de esta institución, ya que señalan la dificultad del doble rol: el político y el técnico.

Otros actores cuestionan la interferencia y duplicidad de funciones que se genera en la práctica entre la Subdere y Mideplan, especialmente con su División de Planificación Regional. En el caso de Mideplan, se afirma que las Serpla deberían ser instancias descentralizadas, es decir, dependientes del gobierno regional y solamente asesoradas por el nivel central.

Para enfrentar estos problemas, algunos de los entrevistados proponen crear un Ministerio de los Territorios, que podría incorporar el tema del medio ambiente, aunque otros afirman que eso podría implicar aumentar el centralismo existente. Otros señalan que se requiere que la Subdere se transforme en una entidad «pensante y promotora del desarrollo regional», pero que cuente con la fuerza política suficiente para poder fortalecer este proceso. Junto con esto, debería elaborar indicadores de gestión de los gobiernos regionales y municipales, aspecto aún muy incipiente.

“NO HAY BUENOS NIVELES DE COORDINACIÓN, EL MUNICIPIO MIRA AL GOBIERNO REGIONAL COMO SI FUERA UNA AGENCIA”
ALTO DIRECTIVO PÚBLICO

La coordinación y cooperación

Al analizar los niveles de coordinación que existen entre los niveles municipales, regionales y nacionales, rápidamente aparece una serie de deficiencias que juegan en contra de un real apoyo y trabajo conjunto que permita avanzar en el desarrollo de los territorios. Uno de los cuestionamientos señala que los municipios no visualizan a los gobiernos regionales como socios, sino que como financistas de proyectos locales.

En lo que respecta a las relaciones entre el nivel central y los niveles subnacionales, el panorama no es mejor. En palabras de uno de los entrevistados que se desempeña en una institución de gobierno, «esa cultura de cooperación y de colaboración no existe. Es un proceso aún incipiente en la cultura chilena, porque cada uno ve su sello institucional, ve su programita», lo que dificulta procesos más amplios y de largo plazo.

Descentralización y desarrollo territorial

El desarrollo territorial ha sido un tema hasta hace poco ausente del proceso de descentralización y de la gestión pública. Por ende, su progreso ha sido muy escaso,

aunque se ha tomado conciencia de su relevancia y hay una incipiente incorporación en la gestión pública, a través de programas específicos: el Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG) de Desarrollo Territorial, el Programa ChileBarrio, el Programa ChileEmprende, algunos programas de Corfo, entre otros, donde el foco de acción es el territorio, lo que permite la coordinación y el uso eficiente de los recursos públicos.

En lo que respecta a los niveles subnacionales, los actores plantean que hay algunas regiones que han logrado instaurar una lógica de gestión territorial que ha sobrepasado los límites administrativos municipales y provinciales (Bío Bío y La Araucanía), lo que coincide con las regiones mejor evaluadas desde el punto de vista de su gestión. Además, se han creado algunas vinculaciones entre las regiones para abordar diferentes temáticas y alternativas comunes de desarrollo.

En lo que respecta a los municipios, en el último tiempo se han generado algunas asociaciones municipales que poseen una mirada territorial de desarrollo y que definen estrategias conjuntas para alcanzar diversos aspectos específicos vinculados con sus estrategias comunales.

Un escaso avance del proceso

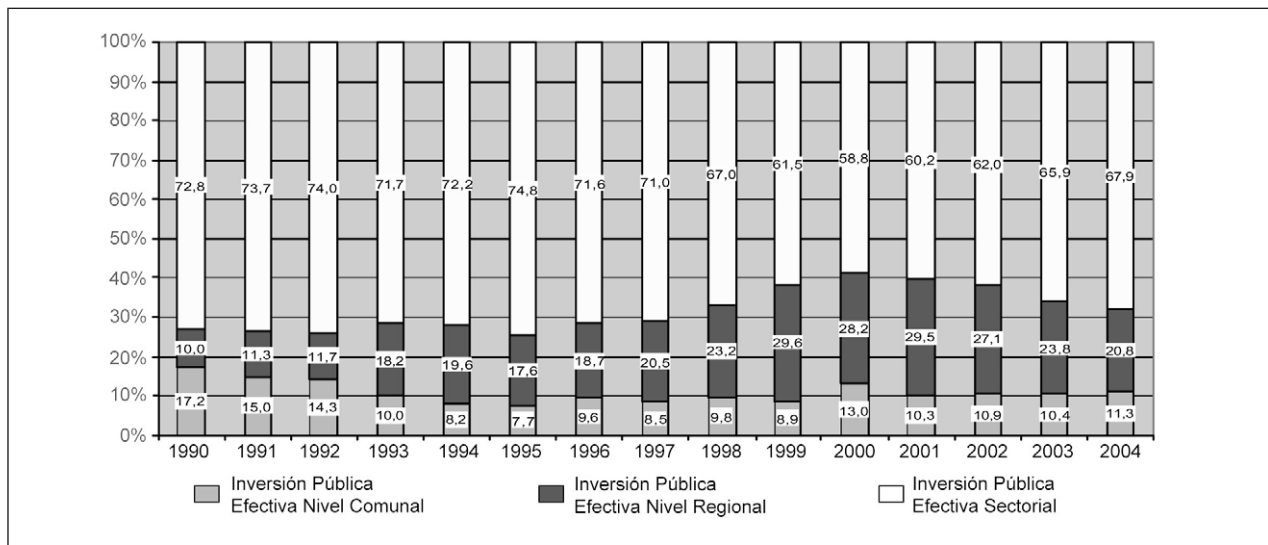
Existe consenso entre los entrevistados de diferentes sectores políticos en relación con el escaso avance del proceso de descentralización en estos 15 años. Los más críticos afirman que «ha sido lento, titubeante, tibio, marginal y errático». En general, los entrevistados de Gobierno consideran que si bien el proceso ha sido «tenue, tímido, gradualista; sin embargo, todos los pasos que se han dado han ido en la dirección correcta».

Los principales progresos remarcados son la democratización de los municipios, la posibilidad de participación, la existencia y fortalecimiento de los gobiernos regionales, la desconcentración institucional, y las mayores atribuciones y competencias de los municipios y de los gobiernos regionales.

En el caso de las inversiones comunales y regionales, ha existido un avance muy marginal. Si se considera la inversión comunal de 1990 y la de 2004, se aprecia un

retroceso, y un progreso mayor en la regional. Al analizar la suma de la inversión comunal y la regional, se observa un progreso destacable entre 1999 y 2002, y luego un retroceso (ver Gráfico 10):

GRÁFICO 10: INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA COMUNAL-REGIONAL-SECTORIAL COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL, PERIODO 1990-2004 (EN MILES DE PESOS DE 2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE MIDEPLAN, 2005.

Las principales causas del «exiguo» avance

Si se considera que la descentralización implica redistribuir el poder, imaginarse cuál ha sido el principal obstáculo del proceso no es una tarea muy compleja. Todos los actores involucrados, aunque destacan diferentes aspectos, señalan al poder político. En estos 15 años no ha existido voluntad política ni del Gobierno ni de los partidos políticos -de oposición y de Gobierno- para dar centralidad al proceso.

“... LA VOLUNTAD POLÍTICA, FALTA DE CONSENSO POLÍTICO, PORQUE UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN NO PUEDE SER UNA POLÍTICA DE GOBIERNO, TIENE QUE SER UNA POLÍTICA DE ESTADO”
DIRECTIVO PÚBLICO

En relación con el primero, diversos actores afirman que no se ha generado en el Ejecutivo consenso sobre el tema, que aún existe desconocimiento sobre las ventajas del

proceso, y que no ha estado dentro de las prioridades del Gobierno. En este sentido, la famosa frase del ex Presidente Aylwin, quien se refería a la descentralización como la *terra ignota* (la tierra desconocida) sigue vigente en muchos de los representantes del gobierno.

Ligado a los partidos políticos y a los parlamentarios, se señala que «no hay ningún partido que se haya comprado el tema de la descentralización, ninguno». Para intentar explicar este hecho, se señalan argumentos que van desde el desconocimiento del tema, hasta el miedo a la competencia de liderazgos regionales²⁶.

También se reconoce como obstáculo esencial lo que dejan de manifiesto diversos estudios: la mentalidad centralista que prima en Chile, que está tanto en el centro como en las propias regiones y comunas, a lo que se suma el centralismo del aparato público, en particular, de los ministerios sectoriales, aspecto destacado por todos los actores.

Muy ligado a lo anterior -y como un elemento que fortalece y retroalimenta el centralismo- se releva la desconfianza en las capacidades locales para alcanzar el desarrollo, especialmente en lo que respecta a la gestión regional y municipal, el riesgo de corrupción y la falta de transparencia en esos niveles, en particular, el municipal. Esta desconfianza deriva del miedo a la ingobernabilidad fiscal; es decir, que producto de malas gestiones financieras realizadas en los niveles subnacionales, el país pueda perder la estabilidad económica alcanzada hasta ahora y que, en la lógica de Musgrave, es una de las funciones esenciales del Estado (Aghón, 1996).

Dado el rol y el peso que han adquirido el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en el manejo de los recursos públicos y, a partir de este rol, en la definición de las políticas públicas, diversos actores entrevistados que no están ligados a los servicios públicos concuerdan en señalar que esas instancias han sido uno de los principales obstáculos al proceso de descentralización, pues centralizan la toma de decisiones y temen avanzar en la descentralización fiscal.

²⁶ Uno de los entrevistados señala que una evidencia de esto es que luego de la presentación del documento *El Chile descentralizado que queremos*, "el Partido Demócrata Cristiano le quito el piso político a la elección de intendentes y consejeros regionales", con lo cual el Ejecutivo no pudo llevar a cabo su intención.

Algunos entrevistados plantean que así como existe desconocimiento en el mundo político sobre el tema, también hay un déficit de recursos humanos en los niveles central, regional y comunal que conozcan de descentralización tanto conceptual como operativamente. En este mismo ámbito, varios de los entrevistados se refirieron al falso dilema que hay entre la existencia de un Estado unitario y la descentralización, pues como señala Ferrada (2004), actualmente el Estado unitario no implica por definición una centralización de su aparato administrativo, ya que lo primero hace referencia más bien a la mayor o menor distribución del poder político al interior del Estado. En cambio, lo segundo a la concentración o reparto de las funciones administrativas. Así, es perfectamente posible descentralizar administrativamente el Estado sin afectar su carácter unitario.

Otro de los obstáculos señalados por los entrevistados es la ausencia y debilidad de la participación ciudadana y de la sociedad civil, que demande avances en este proceso. Sólo han existido grupos menores que no han logrado tener el impacto suficiente para poner el tema en la agenda pública.

Finalmente, se señala como uno de los obstáculos a este proceso el escaso interés del tema para los medios de comunicación, especialmente la prensa: «es un tema latero, no vende, y la prensa nacional es de Santiago».

Los principales responsables del «avance alcanzado»

Entre los aspectos que han facilitado el escaso progreso del proceso descentralizador se encuentra la demanda ciudadana por una mayor democratización en los primeros años de gobierno de la Concertación, y algunos movimientos ciudadanos como el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (Conarede).

Llama la atención que paradójicamente, y en contraposición a lo señalado como obstáculos del proceso descentralizador, se indique a Hacienda y a la Dipres como elementos facilitadores. Los entrevistados del sector público se refieren a una alianza Dipres-Subdere y lo destacan como uno de los elementos que ha permitido llevar adelante algunas de las iniciativas impulsadas en el último tiempo. En este sentido, se menciona

especialmente la influencia personal: «sin Mario Marcel no hubiera habido descentralización. Al Ministro de Hacienda le habría dado lo mismo».

En esta misma línea del rol de las personas dentro del proceso, diversos entrevistados señalaron el rol que ha cumplido la buena gestión de algunos intendentes para valorar el papel de las regiones en el desarrollo del país y respaldar las decisiones de entregar mayores atribuciones y recursos a estas instancias regionales.

Entre los actores que han facilitado el proceso se nombran a algunos parlamentarios, al menos porque han puesto el tema contingente en la agenda pública y han apoyado a los escasos movimientos de la ciudadanía generados en este ámbito. No obstante, son acciones más bien aisladas y que no cuentan con el respaldo de sus bancadas políticas.

Varios de los actores entrevistados consideran que el proceso de internacionalización y apertura económica que vive Chile podría ser un facilitador que potenciaría la descentralización, en la medida en que se requieren de espacios subnacionales que se integren a esta dinámica y porque el centro asume nuevas funciones. De lo contrario, se estará frente a una paradoja: «vamos a tener una estrategia internacional de regionalismo abierto, y una estrategia subnacional de regionalismo subordinado».

Otros elementos que se mencionan como facilitadores de este proceso son el aumento de recursos regionales y comunales; el aporte de las universidades y de los centros de estudio; las leyes y reglamentos aprobados tanto a escala regional como municipal, y la conciencia de que es necesario construir capacidades.

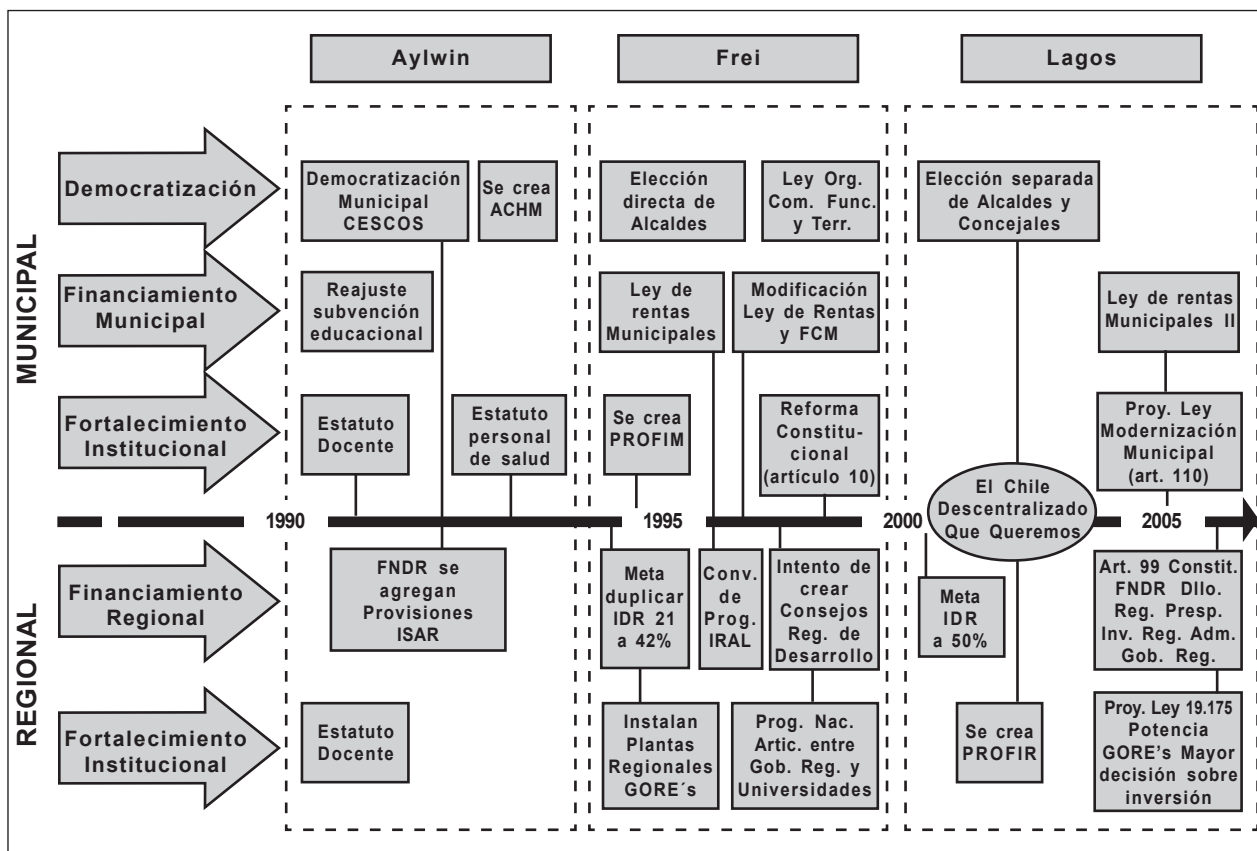
Por último, en lo que respecta a los programas, se destaca la creación de ChileBarrio, ChileEmprende, el Fondo Solidario de Vivienda del Minvu y algunos programas de la Corfo, entre otros.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir de la información y antecedentes presentados es posible hacer un balance de lo ocurrido en el período 1990-2005 con el proceso de descentralización, los municipios y los gobiernos regionales.

Como una forma de sintetizar este proceso, a continuación se presenta una línea de tiempo con los principales hitos de los últimos 15 años. En la parte superior de la línea está el nivel municipal y en la inferior los hitos de alcance regional, agrupados por gobierno y a partir de diferentes ejes de análisis.

FIGURA 1: LÍNEA DE TIEMPO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, 1990-2005



A partir de esta línea de tiempo, se puede señalar que el Gobierno de Patricio Aylwin quedó marcado con el sello de la redemocratización de los municipios y la creación de la institucionalidad regional, aunque esta última surgió no de manera planificada por

dicho Gobierno, sino que como una reacción al cuestionamiento del Congreso, especialmente de sectores de la oposición. Además, en ese Gobierno se aprobó el Estatuto Docente y el de funcionarios de salud, reconocidos como restricciones importantes con las que deben lidiar los municipios para una buena gestión.

El Gobierno de Eduardo Frei perfeccionó el sistema electoral municipal y las leyes de rentas para intentar resolver los problemas de financiamiento municipal. También se aprobó la reforma constitucional del artículo 110°, que ha quedado trunca hasta la fecha, pues aún no se dictan las leyes que permitan su operación. En el ámbito regional se enfatizó en la inversión de decisión regional y se intentó duplicarla. Si bien la proporción es discutible, su aumento fue innegable.

En el Gobierno de Ricardo Lagos, el proceso no tuvo progresos, salvo por la aprobación de la elección separada de alcaldes y concejales que perfecciona el sistema de elección de las autoridades políticas comunales, y por el fallido intento de crear una política de descentralización con el documento *El Chile descentralizado que queremos*. El movimiento se concentró en los últimos dos años, con la aprobación de la Ley de Rentas II y la ley y reforma constitucional ligada a los temas regionales, y con un nuevo intento por aprobar la ley que permita operacionalizar el artículo 110°.

Si bien la descentralización ha estado presente en los tres gobiernos, para ninguno fue una prioridad central fortalecer dicho proceso.

Si se consideran estos elementos y lo ya señalado, una buena síntesis del proceso de descentralización en estos 15 años es la evaluación de los altos directivos públicos y de los actores políticos del Gobierno, independientes y de oposición. Ellos concluyen que el proceso de regionalización y descentralización prácticamente no ha avanzado (el proceso obtiene un promedio de 2,4 puntos de un total de cinco). Para los municipios y los gobiernos regionales, la nota es un poco más alta, pero sólo permite concluir que se percibe un adelanto modesto. En el caso de los primeros, obtienen un promedio de 3,1 y los gobiernos regionales son calificados con un 2,8, como se aprecia en la tabla siguiente.

TABLA 4: EVALUACIÓN DE ALTOS DIRECTIVOS Y ACTORES POLÍTICOS

Escala de evaluación 5= Mejoró muy significativamente 4= Significativamente 3= Modestamente 2= Se mantuvo 1= Retrocedió	Promedio
El proceso de regionalización y descentralización	2,4
La gestión de los gobiernos regionales y provinciales	2,8
La gestión de los municipios	3,1

FUENTE: WAISSBLUTH, MARIO (2005) "LA REFORMA DEL ESTADO EN CHILE 1990-2005". SERIE GESTIÓN N° 76. CENTRO DE GESTIÓN. DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL. UNIVERSIDAD DE CHILE.

Queda claro que el nivel de avance de este proceso es escaso en los tres ejes de análisis de este estudio (municipal, regional y proceso de descentralización). Aun así, es importante sintetizar lo alcanzado y los nudos críticos en cada nivel.

En el caso de los municipios, los progresos fundamentales son la democratización de la elección de sus autoridades políticas, el aumento de los recursos con que cuentan gracias a las leyes de renta y, por tanto, el crecimiento de los recursos provenientes del FCM. También cuentan con más atribuciones y competencias, que le permiten constituirse en un actor relevante del desarrollo local.

Se ha avanzado en la gestión municipal en comparación con 1990, pero de manera muy heterogénea: hay municipios que realizan una buena gestión en educación, junto a otros con pésimos resultados y grandes déficit provocados por la administración de estos servicios; se han generado asociaciones municipales o corporaciones para enfrentar esos y otros problemas, y hay un mayor movimiento municipal desde el punto de vista de la gestión.

Aunque se reconocen adelantos, hay una serie de nudos críticos en el nivel municipal:

1. Hay problemas de agencia, dado que el Alcalde posee atribuciones delegadas por los ciudadanos, pero no existen los canales permanentes de comunicación

con la comunidad (principal). A su vez, el concejo municipal no cumple bien su función de representación. Su rol fiscalizador es una debilidad en el ámbito municipal.

2. La ACHM no es un actor relevante para poner en discusión temas ligados al proceso de descentralización. De alguna manera, es un actor «cooptado» por los intereses de los partidos políticos, y poco representativo de las temáticas municipales.
3. En los últimos años a los municipios se le ha asignado una serie de nuevas funciones y competencias, pero no han venido acompañadas de los recursos necesarios para implementarlas adecuadamente. Sumadas a la educación y la salud municipales, terminan por transformar a los municipios en administradores y no en gobiernos comunales.
4. Los niveles de endeudamiento municipal son bastante importantes y están reñidos con la normativa existente, lo que refleja la debilidad del rol fiscalizador del concejo municipal y de los ciudadanos y, a la vez, muestra claramente un ámbito del que hay que hacerse cargo con un mejor uso del rol fiscalizador de la Contraloría, y la regulación adecuada de esta opción municipal, pues hay algunas inversiones municipales que justificarían el endeudamiento.
5. Los recursos humanos municipales aparecen como un nudo relevante por dos aspectos: la calidad funcionaria (sólo alrededor del 20% de la planta municipal es profesional) y porque la negociación y fijación de salarios continúa centralizada, lo que impide a los «gobiernos» locales tomar sus propias decisiones. En este aspecto, la posibilidad de aprobar la ley que regula el artículo 110° constitucional –actual 121°– resulta clave para poder adecuar las plantas municipales a las realidades y proyectos locales, y para ajustar los salarios a las responsabilidades y así generar estructuras de incentivos que permitan una mejor gestión. Esta propuesta está actualmente en discusión en el Congreso y la Asociación de Empleados Municipales, Asemuch, ya presentó una contrapropuesta, por lo que el futuro de la ley es incierto, ya que ambas propuestas son muy

diferentes. Si se considera que el actual gobierno sólo dura cuatro años, el costo político puede ser muy alto para resolver el problema²⁷.

6. El financiamiento municipal es un aspecto muy problemático. Tanto en la generación de recursos propios como en el financiamiento con recursos externos hay una estructura perversa de incentivos. Ha aumentado la generación de recursos propios, pero aún no se consigue hacerlos de carácter permanente. Los incentivos son muy escasos, pues parte importante del crecimiento en la recaudación se va al FCM. El monto del impuesto más importante (el territorial) lo fija el nivel central y no lo recauda el municipio, sino que el Servicio de Impuestos Internos. Además, cada vez que se pretende aumentar este impuesto, los parlamentarios reciben presiones de diversos grupos de interés. Por ello es necesario flexibilizar estas tasas y dar niveles de discrecionalidad a los municipios. En relación con los recursos externos, especialmente los provenientes del gobierno regional, los municipios tienen incentivos para maximizar los proyectos que postulan, sin considerar adecuadamente sus costos de mantención y operación. Tras ejecutarse los proyectos, terminan por aumentar los gastos municipales o disminuir su propio impacto, porque no cuentan con presupuesto para la operación en régimen.
7. La heterogeneidad de los municipios chilenos en recursos y capacidades de gestión y administración de los servicios y bienes locales es un hecho. Es importante hacerse cargo de dicha diversidad y no intentar homogeneizarlos.

En lo que respecta al nivel regional, en estos 15 años se ha creado una nueva institucionalidad, con los gobiernos regionales y los consejeros regionales como un cuerpo colegiado, lo que ha permitido comenzar a trazar líneas de desarrollo regional. El avance desde el punto de vista de la gestión ha sido diverso, pues algunas regiones han generado procesos de planificación y de orientación del desarrollo en un trabajo conjunto con otros actores públicos y privados, mientras que otras han estado ausentes

²⁷ La ley lleva varios años en discusión y aún no se consiguen generar los niveles de consenso adecuados para su aprobación, ya que constantemente la Asemuch se ha opuesto. El último proyecto se remitió a fines de 2004 y contó con el respaldo de la ACHM, pero sin el acuerdo de la Asemuch. En abril de 2005, los funcionarios municipales formularon una contrapropuesta al Congreso. Actualmente hay una comisión tripartita que analiza ambas ideas, donde participan el gobierno, la ACHM y la Asemuch.

de dichos procesos. En general, las diferencias se pueden explicar por el rol que asume el intendente de cada región.

En el ámbito regional creció la inversión de decisión regional²⁸, a la vez que la reciente creación de los presupuestos regionales de inversión permite coordinar a diferentes actores públicos regionales y a la planificación regional.

Los nudos críticos del nivel regional se pueden sintetizar en:

1. La existencia de autoridades no legitimadas, designadas por el Presidente de la República (intendente) o elegidos indirectamente por los concejales de las comunas (consejeros regionales). Lo que agrava esta situación es la inexistencia de rendición de cuentas y responsabilidad de estas autoridades con la ciudadanía.
2. Hay un problema de agencia importante en las autoridades regionales. Tanto el intendente como los seremis dependen de autoridades centrales (Presidente y ministros) y, a la vez, son autoridades regionales que presiden el consejo regional (en el caso del intendente, el Presidente ya no es su mandante), o son parte del gobierno regional (como los seremis y, por tanto, están bajo la dependencia del intendente). De ahí la relevancia de los servicios públicos regionales.
3. Existe la necesidad de contar con información suficiente y de calidad para tomar mejores decisiones en los gobiernos regionales, a la vez que se desconocen el impacto de los proyectos y las acciones implementadas por los gobiernos regionales.
4. Los consejeros regionales cumplen una función muy relevante al definir el destino de la inversión regional. Si bien es una instancia que funciona, posee muchas carencias: la forma de elección, la calidad técnica de los consejeros y el sistema de incentivos que prevalece tras su elección por los concejales (conduce a que posteriormente se financien principalmente proyectos locales).

²⁸ Como ya se señaló, la inversión de decisión regional creció. La inversión de decisión regional asignada pasó de un 13,9% en 1989 a un 50,3% en 2005, según la metodología de medición de la Subdere. En cambio, si se observa la inversión efectiva, medida por Mideplan, estos porcentajes son mucho menores: del 10% en 1990 al 20,8% en 2004.

5. La carencia de una mirada estratégica de los gobiernos regionales, que oriente la inversión regional y permita discutir las propuestas o políticas nacionales. Esto es relevante, porque ya hay inversión en infraestructura y equipamiento, ahora es necesario comenzar a invertir más estratégicamente.
6. En el caso de los gobiernos regionales, un nudo relevante es el origen y la calidad de las plantas regionales. Esta deficiencia limita las posibilidades de acción y de hacerse cargo de los desafíos.
7. El aumento de la inversión de decisión regional ha implicado desconcentración del presupuesto, pero no su descentralización, ya que estos recursos han aportado poco a la autonomía subnacional. Su crecimiento se debe fundamentalmente a la creación de instrumentos que si bien se distribuyen regionalmente, ya tienen predefinidos sus fines desde el nivel central²⁹.
8. Ante la casi inexistencia de recursos propios regionales, no hay acuerdo en crear impuestos regionales, aunque parece pertinente poder diseñar mecanismos que permitan cobrar algún tipo de impuesto que compense las externalidades negativas generadas en las regiones.

En el proceso más amplio de descentralización, los avances se relacionan con lo ya destacado en el ámbito municipal y regional, y hay que agregar lo logrado en la desconcentración institucional. En una mirada más global, se cuenta con una estructura más desconcentrada, pero en materia de descentralización (transferir poder de decisión y recursos) lo conseguido es muy precario.

Algunos de los nudos críticos centrales de este proceso son los siguientes:

1. No ha existido un modelo de descentralización claro y mucho menos consensuado. Ha sido un proceso sin un destino o un norte claro.
2. La gran piedra de tope de este proceso han sido «las voluntades políticas» de los gobiernos y de los partidos políticos, lo que evidencia el «temor» que implica

²⁹ Lo mismo ocurre con el FNDR, instrumento por definición de decisión regional, cuyos recursos han aumentado en forma importante. No obstante, lo que más ha crecido son las "provisiones", predefinidas centralmente.

para ambos la redistribución del poder, pues ven este proceso como una amenaza a sus intereses³⁰.

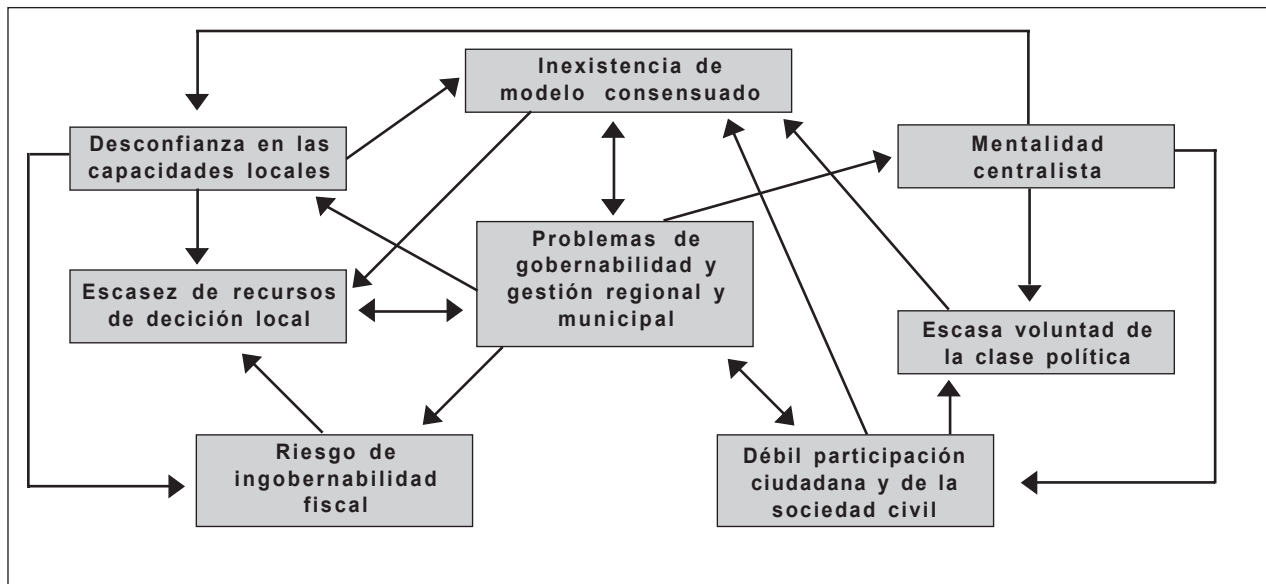
3. Es necesario definir con mayor claridad las competencias de cada uno de los niveles -nacional, regional y comunal-, lo que aún no está consensuado y definido y genera inconvenientes importantes para una gestión coordinada y efectiva.
4. El proceso de descentralización experimentado en Chile ha sido por oferta y no por demanda, se ha desplegado con una escasa participación de la sociedad civil y se ha ejecutado desde el nivel central. Lo anterior se relaciona también con la debilidad de los planteamientos de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con este proceso.
5. La estructura del aparato público que «apoya» este proceso es compleja y duplica esfuerzos. Además, el doble rol técnico y político de la Subdere le juega en contra: aparece como la «caja chica» de los municipios y su accionar también tiene un sesgo centralista, pues mantiene bajo sus funciones aspectos factibles de descentralizar.
6. En el caso de las inversiones comunales y regionales, ha existido un progreso muy marginal. Si se considera el crecimiento de la inversión comunal entre 1990 y 2004, hay un retroceso y un mayor aumento de la inversión regional.
7. Los problemas de gestión del nivel regional y municipal refuerzan la desconfianza que existe en el nivel central sobre las capacidades locales y aumentan el riesgo de ingobernabilidad fiscal aún presente.
8. La mentalidad centralista, señalada en varios estudios, está presente transversalmente como un elemento fundamental que explica lo difícil que es avanzar en un proceso de descentralización real.

Los diferentes elementos que surgen como nudos críticos del proceso de descentralización, así como otros del nivel regional y municipal, dan cuenta de un círculo

³⁰ Este planteamiento coincide con el de varios teóricos de la descentralización, quienes afirman que este proceso está determinado por los incentivos políticos, por las líneas de responsabilidad de los políticos y por la estrategia electoral de los partidos políticos (Mardones, 2005), lo que deja en evidencia la necesidad de consensuar un modelo de descentralización, que no puede ser una política de gobierno, sino que una política de Estado.

vicioso que podría explicar su escaso progreso. Esto se grafica en el siguiente esquema formado por los elementos considerados más importantes para explicar esta situación –señalados en cada uno de los recuadros– y las relaciones y retroalimentaciones que se generan entre ellos –graficadas con las flechas unidireccionales o bidireccionales–, lo que produce una dinámica perversa que no permite progresar en el proceso de descentralización en Chile.

FIGURA 2: ESQUEMA SISTÉMICO DE OBSTACULIZADORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En este análisis sistémico se aprecia como estos elementos se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, uno de los elementos centrales del círculo vicioso son los problemas de gobernabilidad y de gestión regional y municipal, que engrosan la desconfianza en las capacidades locales y configuran el riesgo de ingobernabilidad fiscal. Todo ello hace más difícil aumentar los recursos o transferencias de decisión regional.

La ausencia de un modelo descentralizador claro y consensuado se explica fundamentalmente por la escasa voluntad política, pero también por la débil participación ciudadana (que, a su vez, influye en la poca voluntad política), la desconfianza en las capacidades locales que exhiben las autoridades del nivel central, y los problemas de

governabilidad y gestión de los niveles subnacionales, influidos también por la calidad técnica de los funcionarios.

La mentalidad centralista refuerza la escasa participación ciudadana y de la sociedad civil para exigir más poder de decisión. Ambos factores acentúan la escasa voluntad descentralizadora de la clase política, que no se interesa por establecer un modelo descentralizador. Por ello resulta relevante no comprender aisladamente cada uno de estos factores, y analizar su relación y retroalimentación, pues así se torna más comprensible la magnitud del problema y la posibilidad de solución.

1. PROPUESTAS Y TEMAS PENDIENTES

A continuación se presenta una serie de propuestas y algunos temas pendientes necesarios de tomar en cuenta para profundizar la descentralización, surgidas de las entrevistas y del proceso de reflexión que implicó elaborar este estudio.

Construir un modelo de descentralización claro y consensuado. Una gran tarea es generar un modelo de Estado descentralizado, lo que implica abandonar el mito de que un Estado descentralizado pone en riesgo su carácter unitario; lograr consensuar este modelo, para lo que se requiere de la voluntad del gobierno y de los partidos políticos, y convocar a los diferentes actores para construir un gran pacto social de largo plazo que guíe el proceso: un proceso de descentralización no puede ser política de un Gobierno, es una política de Estado.

Este modelo debería contemplar no sólo la dimensión administrativa, sino también las dimensiones política, económica, territorial, cultural y ambiental. Una buena base para gatillar una nueva discusión es el documento *El Chile descentralizado que queremos*, pero también se necesita un gran respaldo del Ejecutivo y un rol activo del Ministerio del Interior-Subdere. A la vez, se deberían definir metas de largo plazo en materia de institucionalidades nacionales, regionales y municipales, y en materia de descentralización financiera.

Articular y definir claramente las competencias por niveles de gobierno. Parte importante de este proceso de construcción del modelo descentralizador implica definir de manera adecuada las competencias que posee el nivel nacional, regional y municipal, pues esta claridad permite también mejorar los niveles de coordinación y la articulación de los diferentes niveles de gobierno para lograr llevar a cabo una gestión territorial.

Lo anterior implica alcanzar una mirada conjunta del nivel central, las regiones y los municipios y lograr una mirada sistémica, a la vez que definir si se potencia un modelo con tres niveles de gobierno (nacional, regional y comunal) o uno con dos (nacional y comunal) y un órgano intermedio desconcentrado que sería el gobierno regional. Esto es muy relevante, porque ahora hay una mezcla y señales confusas en torno a si se pretende potenciar un modelo u otro.

Construir una estrategia diferenciada y flexible. Asumir la diversidad de situaciones en las que están los gobiernos regionales y los municipios del país, y sus posibilidades y capacidades para ejecutar de manera adecuada sus funciones, requiere de una estrategia diferenciada y flexible, que se encargue de esta heterogeneidad, ya que, en general, las políticas no incorporan estas diferencias.

En esta misma lógica, se propone un modelo de descentralización gradual; es decir, implementado de acuerdo con las capacidades de cada región o municipio, que sea creciente en el tiempo, con metas claras y un horizonte definido, y que aplique el principio de subsidiariedad, lo que implica traspasar competencias, funciones y atribuciones del Estado, radicándolas en el nivel territorial más cercano a los ciudadanos, sean el municipio o el gobierno regional, «siempre y cuando el impacto de esta gestión no sobrepase los límites jurisdiccionales respectivos, existan las capacidades y la vocación para ello, se garantice el principio de equidad y no existan importantes deseconomías de escala», como se afirma en *El Chile descentralizado que queremos*.

Información necesaria para la gestión generada en el nivel regional y municipal que permita tomar mejores decisiones en los diferentes niveles de gobierno, con el fin de orientar más estratégicamente las inversiones. Es un desafío muy relevante para cada uno de los servicios públicos, y que tiene un buen comienzo con el Sistema de

Gestión Territorial Integrada coordinado por Subdere, y donde deberían asumir un papel protagónico los gobiernos regionales. Con este mismo propósito, se requieren evaluar las inversiones realizadas en los niveles regionales y municipales.

Fortalecer los gobiernos regionales. Si se define transformar las administraciones regionales en «gobiernos regionales», es urgente legitimarlos y hacerlos representativos de los intereses regionales, lo que implica la elección democrática de los consejeros regionales y del Presidente de la región que surja de entre ellos. En el caso del intendente, en el corto plazo podría seguir siendo designado por el Presidente de la República y cumplir funciones de gobierno interior; pero en el largo plazo debería ser electo democráticamente.

Para fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y evitar la doble dependencia, es necesario crear servicios públicos regionales y una institucionalidad que se haga cargo de los temas internacionales en las regiones, al igual que una Ley de Rentas Regionales.

Para que los gobiernos regionales puedan mejorar su gestión es necesario adecuar las plantas regionales a las particularidades de cada región y fortalecer la calidad funcionaria. Esto resulta fundamental para que se hagan cargo de los desafíos del desarrollo regional.

Fortalecer a los municipios. Para mejorar los niveles de gestión municipal, es necesario generar los incentivos adecuados. Esto implica fortalecer un régimen de *accountability* (rendición de cuentas y responsabilidad de las autoridades municipales), fortalecer e instalar la figura del administrador municipal, realizar seguimiento y evaluación para elevar la eficiencia e incorporar nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

En el caso de la educación y la salud, desde el nivel central se requiere un discurso que niegue cualquier posibilidad de devolver su administración, y que apoye la búsqueda de nuevas opciones para gestionar estos servicios (asociación de municipios, corporaciones privadas, entre otras).

Para profundizar este proceso es fundamental aprobar las leyes que operacionalizan el artículo 110. La ley que se apruebe debería tomar en cuenta, al menos, lo siguiente: establecer la promoción por concurso, permitir que las remuneraciones las fije el Alcalde (aunque parece adecuado contar con una escala nacional con valores mínimos), y posibilitar la supresión de empleos y unidades del municipio para poder adecuar las estructuras municipales a las estrategias y planes de desarrollo de cada comuna.

Es necesario generar un sistema más cercano de apoyo y asesoría técnica a los municipios, que pueda aportar al trabajo cotidiano y permita que ellos se transformen en verdaderos actores y agentes del desarrollo local, lo que implica cambiar la relación con el gobierno regional y con la Subdere.

Avanzar en la descentralización fiscal. Esto requiere perder el miedo a los desequilibrios fiscales, lo que implica no necesariamente aumentar los niveles de impuestos, sino que distribuirlos más equilibradamente, además de otorgar mayores grados de autonomía financiera a los gobiernos subnacionales, con más inversión de decisión regional, un alza del FCM y la flexibilización de las provisiones del FNDR. Para esto es necesario confiar en las capacidades de los niveles subnacionales, además de generar mecanismos que den más atribuciones y competencias financieras, pero con un mayor control y fiscalización de los niveles centrales.

Promover activamente la participación ciudadana. Es un aspecto clave de tomar en cuenta en el proceso de descentralización, pues se requiere que los ciudadanos comprendan esta discusión y puedan opinar al respecto. Resulta fundamental para fortalecer la democracia. Para ello se requieren estrategias y políticas claras para incentivar la participación ciudadana e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones locales, además de una política de formación ciudadana.

Generar incentivos para avanzar en la descentralización. Implica pensar en estructuras de incentivos para promover la inversión privada en las regiones; además de incentivos para descentralizar el capital humano. Ello requiere estudios para su adecuado diseño, en los que a la Subdere y a Mideplan les cabe un rol importante.

Se requiere un centro fuerte. Este proceso implica romper con la lógica binaria para comprender que descentralización y centralización no son términos opuestos, sino que configuran una relación en tensión. Para profundizar en la descentralización se requiere de un centro fuerte que oriente, controle y apoye el proceso en los territorios.

De todas estas propuestas, lo más urgente es mejorar los niveles de gestión y gobernabilidad de los gobiernos regionales y municipales. De lo contrario, continuarán las resistencias del nivel central a implementar un proceso de descentralización. En los países desarrollados las reformas más importantes se han llevado a cabo una vez que existen instituciones constituidas como tales, no sólo han sido reformas administrativas sin pensar en la institucionalidad que la respalde (Naim, 1994). En este sentido, en Chile hay avances por constituir esta institucionalidad de base para una reforma que pretenda hacer una verdadera descentralización; es decir, entregar recursos y poder de decisión a las regiones y a los municipios.

Este es el primer paso para transformar el actual círculo vicioso en uno virtuoso. En la medida en que se cuenten con mejores y verdaderos gobiernos regionales y municipales, será posible disminuir los temores y desconfianzas del nivel central. También se podrá evidenciar a los ciudadanos la relevancia de este proceso para realizar una gestión acorde con sus preferencias. Ellos, a su vez, podrán presionar a la clase política por más descentralización.

Si no se asumen estos desafíos, se observará un proceso lleno de señales contradictorias y sin destino.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHÓN, GABRIEL (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Cepal-GTZ, Santiago, Chile.
- ANGELL, ALAN (1999). «La descentralización en Chile», en *Revista Instituciones y Desarrollo* núm. 3. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG), Barcelona.
- BOISIER, SERGIO (2002). «El estado del arte del desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina», originalmente publicado en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 122, 1999, Madrid. España.
- BOISIER, SERGIO (2004). «Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente», en *Revista EURE*, vol. XXX, núm. 90. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, Ministerio de Hacienda (2005). «Informe final de evaluación. Profim II. Profim Extensión». Dirección de Presupuestos, Santiago, Chile.
- FERRADA B., JUAN CARLOS (2004). *Estado unitario y descentralización*. Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.
- FINOT, IVÁN (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Serie Gestión Pública. Cepal, Santiago, Chile.
- HAEFNER, CARLOS (2000). «La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿Ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión», en *Revista Mad* núm. 3. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Santiago. Chile. Disponible en Internet en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>.
- HORST, B. (2004). «Inversión pública en Chile. Análisis y propuestas de descentralización y desconcentración». Serie *Informe Económico* núm. 149. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile.
- HORST, B. (2005). «Fondo Común Municipal: propuestas para su nuevo rediseño». Serie *Informe Económico* núm. 158. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile.
- HORST, B. y C. LARROULET (2003). «Descentralización: aún queda mucho por hacer». Serie *Informe Económico* núm. 143. Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile.
- LIRA, LUIS y JOSÉ ÁBALOS (2005). «Descentralización en Chile: antecedentes, desafíos y el aporte del Programa Más Región». Santiago.
- MARDONES, RODRIGO (2005). «The politics of decentralization in a centralized polity: the case of Chile during the Concertación's governments». Disertación sometida para el cumplimiento parcial de los requisitos para obtener el grado de Doctor en Filosofía. Department of Politics. New York University.

- NAIM, M. (1994). «Public bureaucracies in developing countries: ten paradoxes», en Chaudhry, S.A. et ál. *Civil Service reform in Latin American and the Caribbean. Proceedings of a Conference*, Technical Paper núm. 259, Banco Mundial.
- RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (2001). *Descentralización. Nudos críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Cieplan-Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago, Chile.
- SERRANO, C. e I. FERNÁNDEZ (2003). «Descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿Reformas paralelas?», en *Serie de Estudios Socio/Económicos* núm. 18. Cieplan, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, Ministerio del Interior (2000^a). «Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile». División de Evaluación y Cuentas Públicas, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, Ministerio del Interior (2000^b). *Evaluación de la descentralización 1994-1999. Cuentas de un compromiso del gobierno con el país*. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, Ministerio del Interior (2001). *El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos*. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, Ministerio del Interior (2003). *Medición y evaluación del proceso de descentralización*. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, Ministerio del Interior (2004). *Manual de gestión municipal*. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (1997, 1999, 2001 y 2003). *Índice de Competitividad Regional*. Subdere, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2005). «Comunas con mejores resultados Simce: ¿qué las diferencia del resto de las comunas?» Departamento de Estudios Municipales Subdere, Santiago, Chile.

- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2005) «Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal». Departamento de Estudios Municipales, División de Políticas y Estudios, Subdere, Santiago, Chile.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO – Universidad de Chile (2003) «Proyecto servicios públicos regionales. Informe Final». Subdere Serie Estudios N° 1, Santiago, Chile.
- VALENZUELA, JUAN PABLO (1997). «Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile», en *Serie Política Fiscal* 101. Cepal-GTZ, Santiago, Chile.
- VON BAER, H. (2005). «Descentralización y desarrollo local / regional. La tarea pendiente del modelo ‘chilensis’ de desarrollo», en *Propuestas para un estilo de desarrollo armónico y sustentable, social y territorialmente integrado, con participación de la sociedad civil organizada*. Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, Temuco, Chile.
- WAISSBLUTH, MARIO (2002). *La reforma del Estado en América Latina*. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública. Universidad de Chile, IGT, Santiago. Chile.
- WAISSBLUTH, MARIO (2005). «La reforma del Estado en Chile 1990-2005», en *Serie Gestión* núm. 76. Centro de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

SITIOS WEB CONSULTADOS:

www.infopais.cl
www.mideplan.cl
www.sinim.cl
www.subdere.cl

VII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieb Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998**Estudio de Caso N° 19**

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25.

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA. (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999**Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

Nelson Sback Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE-BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. (1995 - 1997).

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

Justo Tovar Mendoza.

PUBLICADOS EN 2000

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR.

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001**Estudio de Caso N° 53**

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

Juan Eduardo Serra Medaglia.

Estudio de Caso N° 58

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

Alvaro Vicente Ramírez Alujas.

Estudio de Caso N° 59

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

Lucas Godoy Garraza.

Estudio de Caso N° 60

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

Fernando Pachano Ordóñez.

PUBLICADOS EN 2002**Estudio de Caso N° 61**

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

María Andrea Salazar Mejía.

Estudio de Caso N° 62

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

Cinthya Arguedas Gourzong.

Estudio de Caso N° 63

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

Jorge Iván Cuervo Restrepo.

Estudio de Caso N° 64

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

Sergio Antonio Ibáñez Schuda.

Estudio de Caso N° 65

LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.

Rafael Mery Nieto.

Estudio de Caso N° 66

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.

Carlos René Martínez Calderón.

Estudio de Caso N° 67

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.

Paula Ximena Quintana Meléndez.

Estudio de Caso N° 68

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?

Claudia Marcela Peña Barría.

Estudio de Caso N° 69

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.

José Carlos Chávez Cuentas.

PUBLICADOS EN 2003

Estudio de Caso N° 70

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.

Leonardo José Salas Quirós.

Estudio de Caso N° 71

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.

Paula Daniela Bustos Muñoz.

Estudio de Caso N° 72

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).

Juan Carlos Camacho Encinas.

Estudio de Caso N° 73

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.

Valeria Andrea Sánchez de Buglio.

Estudio de Caso N° 74

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL “PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL” EN EL SALVADOR.

Juan Carlos Rodríguez.

Estudio de Caso N° 75

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.

Carmen Gloria Marambio Ortiz.

PUBLICADOS EN 2004

Estudio de Caso N° 76

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.

Antonio Frey Valdés.

Estudio de Caso N° 77

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).

Karen Angelika Hussmann.

Estudio de Caso N° 78

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.

Víctor Contreras Zavala.

Estudio de Caso N° 79

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

José Ramón Laguna Torres.

Estudio de Caso N° 80

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.

Marlene Sepúlveda Cancino.

Estudio de Caso N° 81

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.

María Angélica Pavez García.

PUBLICADOS EN 2005**Estudio de Caso N° 82**

EFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.

Mauricio Reyes Reyes.

Estudio de Caso N° 83

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.

Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.

Estudio de Caso N° 84

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.

María Elisa Ansoleaga Moreno.

Estudio de Caso N° 85

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.

Cristián Andrés Letelier Gálvez.

Estudio de Caso N° 86

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERIODO 1996-2003.

Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.

Estudio de Caso N° 87

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

Mariela Solange Torres Monroy.

Estudio de Caso N° 88

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)

Claudia Andrea Mardones Fuentes.

PUBLICADOS EN 2006**Estudio de Caso N° 89**

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Pablo Iván Rupin Gutiérrez.

Estudio de Caso N° 90

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

José Luis Tangara Colque.

Estudio de Caso N° 91

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

Elizabeth Rivera Gómez.

Estudio de Caso N° 92

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

Luis Antonio Riquelme Contreras.

Estudio de Caso N° 93

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

David Ricardo Pineda Zelaya.

Estudio de Caso N° 94

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005

"UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

Cristián Marcelo Leyton Navarro.

Estudio de Caso N° 95

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

Cristina Aziz Dos Santos.

Estudio de Caso N° 96

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

Alejandra Contreras Altmann

