

Capítulo 2

Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia

Alejandro Ferreiro¹

Síntesis

Chile, país híbrido en cuanto al origen de sus autoridades subnacionales (alcaldes y concejales electos coexisten con intendentes designados), es uno de los países más centralizados del mundo. Hay evidencia de que ello puede lastrar las perspectivas de desarrollo económico, lo que, junto con otras poderosas razones relativas a la gestión y la legitimidad política, torna recomendable avanzar hacia una descentralización efectiva.

La creciente complejidad de las políticas públicas y las asimetrías de información que afectan a las autoridades del nivel central sugieren adoptar el principio de subsidiariedad vertical, que permite que las políticas públicas se adopten y ejecuten en el nivel de gobierno más descentralizado posible.

Más fundamentos emergen del ámbito político: descentralizar favorece la legitimidad democrática de las políticas desplegadas en la región y de las autoridades que las impulsan, permite el surgimiento de un “mercado político” regional y contribuye a la renovación de liderazgos.

La descentralización supone avances paralelos en lo político, administrativo y fiscal. Sin elección de autoridades el proceso pierde credibilidad y se reduce a una forma de gestión desconcentrada dependiente del nivel central. La elección de autoridades desencadena el proceso, lo hace irreversible y demanda reformas administrativas y

fiscales que permitan una gestión autónoma y efectiva en cumplimiento del mandato popular. Estas reformas, de suyo complejas, exigen un consenso político, diseño de detalle y, previsiblemente, un cronograma que permita gradualidad en su puesta en marcha.

En el campo administrativo, se recomienda la asignación de competencias en bloque, aun cuando resulta iluso soslayar riesgos de traslape o la necesidad de establecer mecanismos de coordinación, cooperación y solución de conflictos de competencia. Si bien los alcances de la descentralización fiscal suscitan temores frente al riesgo que supondría para la estabilidad macroeconómica y la centralidad en el control del gasto público, un diseño adecuado puede y debe alcanzar el objetivo de generar espacios de autonomía regional en la generación de ingresos tributarios y en la definición de un marco estricto para el endeudamiento, sin amenazar el correcto manejo de las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos.

La necesidad de concitar consensos, por un lado, y diseñar un proceso gradual no exento de complejidades y detalles finos, por otro, hace recomendable la constitución de una comisión asesora transversal de alto nivel político y técnico que, bajo un mandato y plazos acotados, contribuya a definir el alcance de la descentralización y el cronograma del proceso. Antes, sin embargo, debe tomarse una decisión

¹ El contenido de este documento se benefició especialmente del trabajo de investigación desarrollado por Felipe Symmes, del que emana buena parte del diagnóstico y de las propuestas que aquí se exponen. Asimismo, el trabajo de Von Baer y Torralbo (2012), solicitado para este propósito, constituye una referencia fundamental. La responsabilidad final de la redacción, así como de todo error u omisión, recae exclusivamente en Alejandro Ferreiro.

política fundamental e irreversible: el llamado a elección popular de las autoridades regionales para octubre de 2016, de modo de coincidir con las elecciones municipales.

Fundamento de la descentralización

Beneficios

Los argumentos a favor de la descentralización son variados, persuasivos –a nuestro juicio, concluyentes– y provienen de variados ámbitos.

En un primer plano, asociado a la eficiencia en la asignación de recursos y a la calidad de la gestión, sostenemos la superioridad del modelo de elección pública local, basado en el principio de subsidiariedad vertical, según el cual las decisiones deben adoptarse y ejecutarse en el nivel gubernamental más descentralizado y cercano a las personas que sea posible. Ello permite mayor correspondencia de las políticas y la gestión pública con las necesidades y prioridades de las comunidades locales, y mayores incentivos a la participación de las mismas comunidades en el “mercado político local”, toda vez que allí se resolverán materias que inciden cercanamente en sus vidas. En un esquema de gobiernos locales electos y responsables de gestionar asuntos cercanos al electorado, aumenta la rendición de

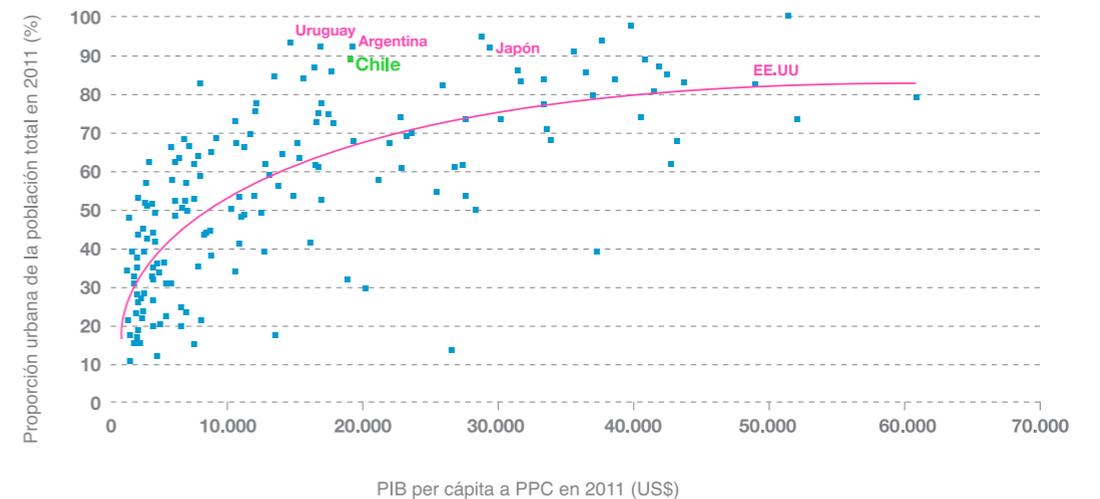
cuentas y la calidad de la democracia. Igualmente, y en la medida en que sea la propia comunidad la que financie con impuestos o pago de tarifas buena parte del costo de los servicios públicos que reciba, podrá evaluar la relación costo-beneficio de las decisiones de política.

Un segundo tipo de argumento, aunque vinculado al anterior, afirma que la creciente complejidad de los asuntos públicos obliga a descentralizar el proceso de toma de decisiones. Las asimetrías de información que afectan a las autoridades centrales respecto de las particularidades, preferencias y posibilidades de gestión local tienden a la creciente ineficiencia del centralismo. Algunos datos sugerentes parecen aportar al argumento sobre la ineficiencia centralista en sociedades modernas. En efecto, luego de aprovecharse de las economías de aglomeración propias del proceso de urbanización, el desarrollo subsecuente de los países parece depender esencialmente de potenciar el despliegue de las capacidades de todo su territorio, lo que solo se logra en escenarios de descentralización política y administrativa.

Según de la Cruz (2013), “el crecimiento económico está fuertemente correlacionado con el grado de urbanización y las economías de aglomeración que se generan con este fenómeno, sin embargo, el incremento del PIB per cápita se estanca en aproximadamente US\$ 5.000 (valores del año 2000), lo que tiende a ocurrir cuando un país

Gráfico 1

Relación entre el ingreso de los países y su nivel de urbanización



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

alcanza cerca del 70% de urbanización (Gráfico 1). En la medida en que las ciudades se expanden, los costos de transacción contrarrestan las economías de aglomeración. Las economías que logran superar este techo de crecimiento son las que disminuyen exitosamente los costos de transacción urbanos: gestión gubernamental, infraestructura, transporte, seguridad, contaminación, salud, educación, etc. Esto se lograría mediante la provisión de soluciones por parte de los gobiernos subnacionales. Por ello, niveles altos de ingreso per cápita se asociarían a niveles igualmente altos de descentralización”.

Aunque se requieren otros estudios para aislar y medir el efecto de la descentralización sobre el crecimiento, es persuasivo el argumento de que la descentralización tiene un alto potencial “desarrollista” en los territorios. Una identificación más próxima de las oportunidades y obstáculos, unida a las competencias para gestionar el fomento al desarrollo regional en un contexto de rendición de cuentas al electorado de la zona, debiesen conformar el marco institucional para potenciar el desarrollo económico de las regiones.

Un tercer tipo de argumento a favor de la descentralización proviene del campo estrictamente político, desde donde se estima imprescindible dotar a las personas de la capacidad de elegir y evaluar a quienes gestionan los asuntos que les conciernen. En Chile eso ocurre en los niveles municipal y nacional, pero no regional. Y, a menos que la gestión regional se considere irrelevante —que no lo es—, no se advierte motivo conceptual valedero para excluirla de la órbita de las autoridades que responden electoralmente frente a las comunidades en que impacta su gestión. Hoy en Chile los intendentes son agentes de un principal que es el gobierno central. La descentralización política cambia ese principal por la comunidad regional, lo que debiera mejorar los incentivos y mecanismos de control para alinear la gestión del gobierno regional con las preferencias de la población.

Más aun, y dada la reforma constitucional que consagra la elección directa de consejeros regionales, es inminente la colisión entre dos fuentes de legitimidad de las autoridades regionales.² En efecto, si no se avanza hacia la elección directa de intendentes estos tendrán que convivir con consejeros regionales electos por su-

fragio popular, generando una interacción compleja y difícilmente sostenible en el tiempo. Ello sugiere que la elección directa de ambos tipos de autoridades regionales tenderá a ser inevitable en el mediano plazo.

Finalmente, y también desde la dimensión política, parece conveniente crear un nuevo “mercado político” regional, que facilite la renovación de liderazgos, ayude a oxigenar los partidos y permita la generación de una clase política regional que hoy, por lo general, no existe. Prueba de ello es que los candidatos a diputados y senadores de cada partido son mayoritariamente elegidos por las directivas nacionales. Y si bien la nueva ley de primarias puede ayudar a cambiar la situación, su utilización dependerá de la voluntad de cada partido, por lo que es prematuro anticipar su efecto.

Costos y complejidades de la descentralización

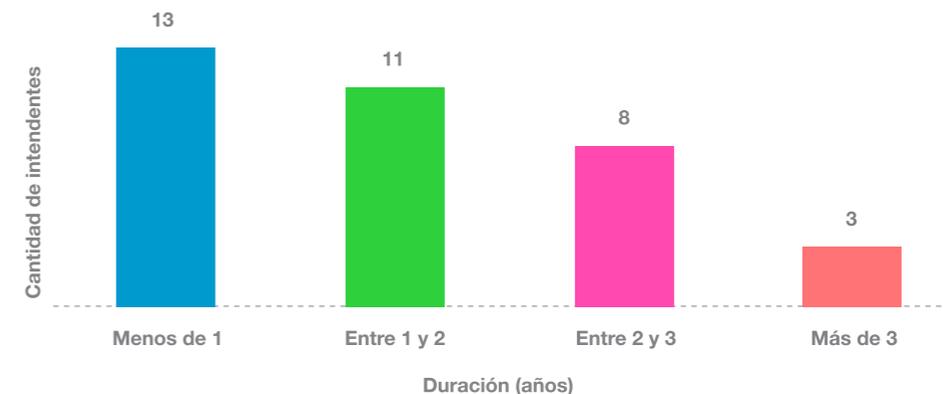
Un proceso de descentralización efectiva no está exento de costos, riesgos o incertidumbres y complejidades. La preferencia por descentralizar no puede conducir a negarlos ni soslayarlos y, mejor, dado que muchos de esos costos dependen del “modo” o la calidad de la reforma y su implementación, su reconocimiento anticipado y mitigación favorece la viabilidad global del cambio.

Un primer costo obvio, aunque acotable, será la creación de institucionalidades regionales con mayores competencias. Casi por definición, la suma de diversos niveles de gobierno debiera conducir a un Estado más grande que lo esperable en un Estado centralizado. Ahora bien, el crecimiento del Estado será menor mientras menores sean los traslapes y redundancias. En el extremo, si las nuevas funciones que asuman los gobiernos regionales se trasladan en bloque desde el nivel central, los aumentos de costos en personal debieran ser acotados. Con todo, no siempre es posible el desplazamiento total de competencias, por lo que la regla general será una cierta duplicidad, unida al desafío de la coordinación entre ambos niveles.³ En cualquier caso, si se duplicara en un primer momento el personal de los actuales gobiernos regionales,

² El consejo regional, de acuerdo al artículo 113 de la Constitución, “será un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende. El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados”.

³ Difícil resulta estimar el mayor costo en personal que puede exigir una descentralización significativa. Hoy el personal de los gobiernos regionales no supera en promedio las cien personas, incluyendo personal de planta y a contrata. El total del gasto en personal de los gobiernos regionales para 2012 alcanzó a poco menos de \$ 30 mil millones, esto es, el 0,58% del gasto total en personal del gobierno central, y menos del 0,1% del total del gasto público de ese año (cálculo propio en base al Informe de finanzas públicas 2012 de la Dipres).

Gráfico 2
Duración de intendentes, 2006-2010



Fuente: Irrázaval, Poduje y Valdivieso (2010).

ello supondría un aumento de 0,1% en el gasto público. En el plano de los riesgos se sitúan las eventuales ineficiencias en los mecanismos de coordinación y solución de controversias entre los distintos niveles de gobierno, las dificultades para reclutar a los profesionales y gestores públicos con las competencias adecuadas, y problemas asociados con economías de escala y debilidad institucional.

Debe asumirse que todo proceso de descentralización política supone una cierta pérdida de control, y especialmente del poder central, sobre su devenir. La misma democracia regional, unida a la evidencia de logros y fracasos del proceso descentralizador, tenderá a generar una agenda fluida y evolutiva acerca de la distribución de competencias, recursos y sistemas de solución de controversias entre los distintos niveles de gobierno.

Buena parte de estos riesgos son mitigables si el proceso de reforma se conduce con claridad de propósitos, gradualidad en los tiempos, y precisión en la distribución de competencias y en los mecanismos de solución de

conflictos de competencia. Además, buena parte del éxito del proceso depende de los incentivos y resguardos que se adopten para favorecer la responsabilidad fiscal y la colaboración entre los distintos niveles del gobierno.

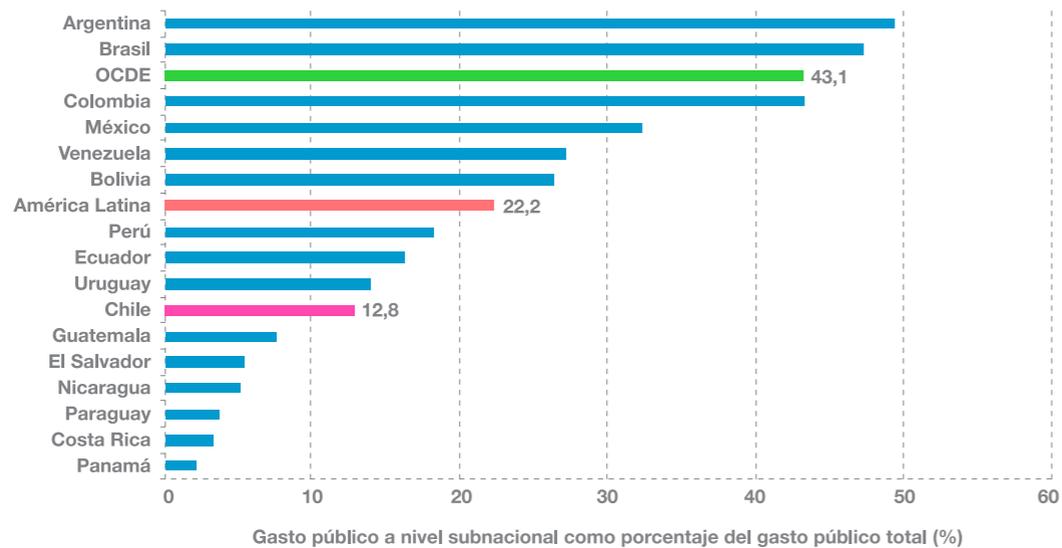
Diagnóstico en Chile: historia y situación actual

Chile es reconocidamente un país centralista. Su fuerte carácter unitario proviene de la Constitución de 1833, cuyo contenido se explica como rechazo y reacción a los experimentos constitucionales federalistas de los años anteriores.⁴ El conflicto, más político que conceptual, supuso la derrota de las élites de Coquimbo y Concepción a manos del centralismo portaliano. Desde entonces, muchos asocian federalismo y descentralización a caos y anarquía, pese a que la evidencia internacional poco abona a ese prejuicio.

El centralismo se expresa, esencialmente, en la lógica de administración territorial de origen borbónico en que

⁴ El “trauma” que desencadenará el futuro centralista del Estado chileno data de 1826, cuando se dictaron leyes federalistas. Su ideólogo fue José Miguel Infante, quien, influenciado por los avances económicos y sociales que mostraba el federalismo en los Estados Unidos, propuso la división de Chile en ocho provincias gobernadas por cabildos y gobernadores electos (Ribera, 2009).

Gráfico 3
Gasto público a nivel subnacional



Fuente: De la Cruz (2013).

Nota: El gasto público a nivel subnacional es aquel que es ejecutado por gobiernos subnacionales. En el caso de Chile, estos corresponden a gobiernos regionales, provinciales y municipales.

el intendente es un agente designado y removido discrecionalmente por el gobierno central. A las ventajas ya reseñadas del modelo de elección pública local, que transforma al electorado en mandante y principal del gobierno regional, se suma la de contar con un plazo fijo de gobierno. En efecto, es llamativo y preocupante la alta rotación de los intendentes en algunos gobiernos (ver Gráfico 2). Por ejemplo, en el gobierno de la Presidenta Bachelet el promedio de duración de los intendentes fue inferior a dos años. Los criterios de designación –y probablemente de remoción– obedecían en buena parte a equilibrios políticos y de género que poco tenían que ver con la representatividad local de quien resultaba elegido para encabezar el gobierno regional. Más allá del mérito que puedan tener dichos equilibrios en la conformación de gobiernos de coalición, ese dato sirve para ilustrar cómo los intendentes responden mucho más a las preferencias y necesidades del gobierno central que a las de la comunidad a la que sirven. También apunta a la imposibilidad de planificar y gestionar un programa de gobierno regional bajo total incertidumbre acerca del período en que se podrá desarrollar tal tarea. Altas rotaciones afectan la gestión y la credibilidad de los intendentes para convocar a esfuerzos y compromisos entre los actores de la región.

Por ende, y más allá del mérito democrático de la elección de intendentes, existen buenas razones para pensar que un plazo fijo de gobierno ayudará al diseño y ejecución de un programa de gobierno regional y al sano proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Otro indicador relevante de centralismo es el porcentaje del gasto público que se resuelve en los niveles subnacionales. En el caso chileno este porcentaje es muy bajo en perspectiva regional comparada, especialmente si se atiende al tamaño de los países (ver Gráfico 3).

En suma, Chile tiene una larga tradición centralista que hoy contrasta con la marcada descentralización que se observa en los países más industrializados, en los que el 43% del total del gasto público se gasta en los niveles subnacionales. En América Latina esa cifra se acerca al 34%, mientras que en Chile el centralismo fiscal solo permite que cerca del 14% del gasto se resuelva en regiones (de la Cruz, 2013). La experiencia comparada parece sugerir, incluso, una cierta correlación entre descentralización y desarrollo, lo que en Chile no podemos soslayar al momento de evaluar las políticas que más pueden propiciar un crecimiento sostenible en el futuro.

Algunas lecciones de la experiencia comparada

Sabemos que el mundo es más descentralizado que Chile y que, al parecer, la sofisticación de las economías supone la descentralización para resolver los costos de transacción asociados a las complejidades de las políticas públicas y las particularidades de los territorios y poblaciones en que impactan.

No es del caso exponer aquí una revisión extensa de la experiencia comparada, pero sí algunos elementos que nos ofrecen luces acerca del proceso que Chile debiese transitar en un futuro no muy lejano.

La Unión Europea y los fondos estructurales

En el caso de la Unión Europea, es interesante considerar la experiencia de los fondos estructurales, instrumento redistributivo fundamental, que ha permitido financiar las regiones menos desarrolladas de modo de acelerar la convergencia, propiciar su competitividad y generar mayor equidad entre los Estados miembros. El aporte de los fondos estructurales –que en la década pasada fue de hasta el 35% del total del presupuesto comunitario– sigue el principio de subsidiariedad vertical, tratando de asignar los recursos a los gobiernos subnacionales en el nivel más bajo que sea eficiente. Los recursos se asignan en base al grado de prosperidad nacional y local, desempleo y cantidad de población beneficiaria.

La experiencia de los fondos estructurales apunta a la compensación territorial y traduce criterios redistributivos que, en el caso chileno, debieran estar presentes en los modos de cálculo de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En tiempos en que las regiones mineras aspiran a concentrar mayores porcentajes de los ingresos generados por esa actividad, es imprescindible resguardar una visión global en materia fiscal que contribuya efectivamente a la solidaridad entre las regiones puesto que, de otro modo, la descentralización puede terminar agudizando las diferencias en el desarrollo regional que hoy se observan.

Francia

Con una larga tradición como Estado unitario, el año 2000 Francia comenzó un proceso de descentralización por etapas y con una planificación de largo plazo.

En 2003 se redefinieron las competencias de política entre los distintos niveles de gobierno mediante una asignación “en bloque” que perseguía minimizar la duplicación de competencias y necesidades de coordinación. Así, se decidió que las comunas se concentrasen en urbanismo, regulación de uso del suelo y seguridad o

policía; los departamentos en caminos, infraestructura, servicios sociales, transporte, construcción de colegios secundarios y planificación rural; y las regiones en las funciones de planificación regional, desarrollo económico, educación técnica y construcción de establecimientos de educación vocacional (Banco Mundial, 2008).

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que, más allá de las intenciones y los diseños, la asignación de responsabilidades en bloque no elimina del todo duplicidades y traslapes, ni la necesidad de contar con mecanismos de coordinación y solución de conflictos de competencias. La evidencia muestra que varios niveles de gobierno deben necesariamente participar de gran parte de las tareas públicas para llevarlas a cabo de una manera eficiente y productiva.

Para solucionar este problema, el gobierno francés decidió definir un instrumento llamado Contratos de Planificación Estado-Región (CPER), que firman el gobierno central, representado por el prefecto, y el representante del consejo regional. No son una transferencia de competencias sino una forma de cofinanciamiento de tareas, y pueden durar hasta siete años. De esta manera, en aquellas áreas en que no caben las transferencias de competencias en bloques autónomos de gestión, se busca contractualizar la cooperación entre distintos niveles de gobierno. Con todo, y pese a que han mostrado algunos resultados positivos, los CPER no han logrado solucionar íntegramente los problemas que surgen de esa compleja interacción. Duplicidades, interdependencias y coordinaciones que no siempre surgen espontánea o eficientemente siguen siendo desafíos relevantes (Charbit, 2007).

España

España parece un caso ineludible de estudio, primero porque el proceso supuso negociaciones separadas con diversas comunidades autónomas, que derivaron en estatutos especiales para navarros y vascos, y algunos acuerdos especiales con Cataluña. Con el tiempo se han incrementado las presiones por mayor autonomía y los reclamos por las expresiones de centralidad fiscal que se preservan. La presión por mayor autonomía se sostiene en fuertes identidades culturales, e incluso nacionales, especialmente por vascos y catalanes, lo que tensiona la descentralización llevándola hacia formas rupturistas de independentismo.

En términos generales, y más allá de las particularidades anotadas, a principios de la década de 1980 las comunidades autónomas se hicieron responsables de salud, educación, servicios sociales, medioambiente, turismo, vivienda, agricultura y desarrollo. En 2003 comandaban un 42% del gasto público nacional, siendo la mayor parte de estos recursos transferencias de carácter no condicionado, por lo que pueden disponer de ellos con bastante libertad (Irrazabal, Poduje y Valdivieso, 2010). Un conflicto frecuente surge del reclamo de las autonomías frente a la necesidad de asumir con recursos

propias obligaciones impuestas por leyes nacionales no acompañadas de las transferencias correspondientes.

El Tribunal Constitucional español tiene potestad para resolver los conflictos de competencia entre el gobierno nacional y las autonomías. Dicha atribución, ejercida en ocasiones bajo fuertes presiones y controversias nacionalistas, es imprescindible para canalizar jurídicamente discrepancias que, en ocasiones, han desbordado la capacidad de llegar a acuerdos políticos. Así, por ejemplo, ocurrió con la sentencia del 28 de junio de 2010 en que el tribunal declaró la inconstitucionalidad de buena parte del estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento Catalán (STC 31/2010, España).

La experiencia española también es pródiga en convenios de colaboración que distribuyen responsabilidades y financiamiento en la ejecución de una política.

Japón

Hasta mediados de la década de 1990, Japón poseía un modelo centralizado cuyo agotamiento se hizo evidente frente a la inflexibilidad que demostraba para propiciar el desarrollo armónico de las regiones, controlar el gigantismo de Tokio y favorecer un desarrollo multipolar que dinamizara su economía (Shun'ichi, 2003). El país, como la mayor parte del mundo, se enfrenta a una presión ciudadana creciente para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y aumentar la participación democrática en la elección de autoridades.

El debate político fue bastante intenso y antagónico: los gobiernos locales criticaban la concentración en el gobierno central y luchaban por una mayor transferencia de poderes y menor interferencia en los asuntos locales; Tokio, por su parte, criticaba a los gobiernos locales por el manejo de sus finanzas y la baja calidad de su personal (Barrett, 2000). Cabe destacar el rol que desempeñó la Comisión de Promoción de la Descentralización, creada en 1995 para definir una hoja de ruta para la descentralización y elaborar propuestas específicas de distribución de competencias, incluyendo la transferencia de impuestos hacia el nivel regional (Yagi, 2004). La Comisión, no sin dificultades, logró sortear las presiones y los conflictos políticos surgidos ante las diversas expectativas que sobre el proceso tenían los sectores políticos liberales y socialdemócratas, permitiendo la consolidación de una descentralización efectiva.

América Latina

En América Latina existe una diversidad de modelos de Estado: cuatro casos de federalismo político formal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y cinco países formalmente unitarios que han constituido entidades de gobierno regionales por encima del poder municipal (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), con autoridades electas similares a la de los gobernadores de estado de naciones federales. Si bien Chile cuenta

con gobiernos regionales, ellos son encabezados por autoridades designadas por el jefe de Estado. Además, desde 1980 a la fecha se introdujeron elecciones directas de gobernantes estatales y municipales en dieciocho países de la región (Daughters y Harper, 2007).

La decisión de descentralizar en la mayor parte de los países se adoptó principalmente por motivos políticos, respondiendo a presiones locales y recomendaciones internacionales para pasar de Estados centralizados y autoritarios hacia Estados más participativos y democráticos. La meta del desarrollo económico ha sido un factor secundario en este proceso (BID, 2010).

La principal debilidad de los procesos de descentralización en América Latina se asocia a la escasa descentralización fiscal y la continua dependencia de transferencias condicionadas y no condicionadas desde el nivel central. A la pérdida de autonomía que ello supone se agregan los incentivos perversos para incrementar las presiones sobre las autoridades fiscales nacionales. Con mayores competencias para recaudar ingresos propios e, incluso, para endeudarse bajo cierto marco, los gobiernos regionales y su electorado podrían internalizar sanamente las relaciones de costo-beneficio que supondría proveer bienes públicos con cargo a financiamiento recaudado predominantemente en la misma región. Por el contrario, si los ingresos provienen predominantemente de transferencias, los incentivos se orientan a presionar al gobierno central.

Junto a ello, la rendición de cuentas de los gobiernos regionales no se desarrolla del modo debido, principalmente por dos razones: i) desde el punto de vista político, porque el electorado regional no asimila los costos de los programas cuyo financiamiento proviene de transferencias desde el gobierno central. La evaluación local de la relación *value for money* se hace imposible en ese esquema, y ii) desde el punto de vista de la gestión, por el escaso desarrollo de los convenios de colaboración o contractualización de competencias, y de los sistemas de evaluación de resultados, lo que dificulta la efectividad de las mediciones que pueda efectuar el gobierno central. En ese esquema, las transferencias se realizan bajo presión y con criterios políticos, lo que reduce aun más la posibilidad de correlacionar transferencias con resultados.

Condiciones para una descentralización eficaz

Descentralizar es transferir competencias y recursos desde el centro a las regiones. Es un proceso político que solo se gatilla con acuerdos amplios; y que no estará exento de perdedores, los que hasta hoy ejercen un veto tácito pero eficaz: algunas autoridades del gobierno

central y, especialmente, las elites políticas capitalinas. Vencer esas resistencias exigirá un acuerdo explícito y transversal de largo plazo. Se trata de un proceso y no de un evento. Su concreción y consolidación requiere tiempos que superan los de un período de gobierno corto por lo que difícilmente habrá una reforma creíble y sustentable si no concita un apoyo político que trascienda el del gobierno de turno.

Por otro lado, la descentralización requiere de urgencias y definiciones de hitos y secuencias. En un país como Chile, donde el discurso político siempre ha prometido una descentralización que no llega, parece necesario ponerse plazos y metas que ordenen los procesos y expliciten compromisos y prioridades.

La descentralización tiene tres dimensiones complementarias y mutuamente dependientes: política, administrativa y fiscal. En todas ellas debe avanzarse de modo significativo cumpliendo algunas condiciones que parecen esenciales. Veámoslas una a una.

Descentralización política

La descentralización política es condición de inicio y característica básica de una descentralización en serio. Solo cuando las autoridades son electas y el electorado pasa a ser el mandante y principal es posible alinear democráticamente expectativas sociales y políticas públicas. Rendición de cuentas, claridad en la extensión del mandato o período de gobierno regional (favoreciendo la planificación de la gestión), mayor legitimidad democrática y creación de un “mercado político” para el debate de las propuestas de desarrollo regional son algunas de las ventajas que dependen de la descentralización política.

Hasta ahora, Chile ha resuelto avanzar tímidamente en materia regional, lo que contrasta con la elección popular de concejales y alcaldes desde comienzos de los años noventa. La elección directa de consejeros regionales ya aprobada constitucionalmente –y aun a la espera de concreción legal– parece generar una situación híbrida difícilmente sostenible: la convivencia política entre consejeros electos e intendentes designados no parece viable. ¿Qué hacer cuando se explicita el conflicto entre la mayoría de un consejo electo y el representante del gobierno central que encabeza el ejecutivo regional? ¿Con qué legitimidad el intendente podrá sostener su posición? ¿Cómo validar ante la región la importancia de elegir consejeros si buena parte de su gestión quedará determinada por

la decisión de un tercero no electo? Estas preguntas ejemplifican las dificultades surgidas por el choque entre dos fuentes de legitimidad: elección versus designación. Así las cosas, es probable que la solución en el mediano plazo sea la elección de intendentes además de los consejeros, unificando en los ciudadanos de las regiones el mandante o principal de ambos. Parece mejor, entonces, resolver el asunto derechamente y a la brevedad, evitando conflictos tan previsibles como desgastadores.

¿Es razonable que, en un escenario de autoridades regionales electas, el Presidente de la República designe algún representante en la región para finalidades específicas? La cuestión no es evidente. Su mérito depende de la definición de competencias acotadas que neutralicen eventuales conflictos con las autoridades regionales electas. Con todo, esta opción puede ofrecer un modo, ya sea de transición o permanente, para preservar en la región algunas atribuciones presidenciales y contribuir a la viabilidad política del proceso. Cabe recordar que, por definición, las políticas públicas y los actos de gobierno de competencia nacional tendrán expresión y aplicación territorial, por lo que, en esencia, el papel del gobierno central en las regiones dependerá de la distribución de competencias administrativas entre aquel y los gobiernos subnacionales.⁵

En suma, la clave de la descentralización es política. En su ausencia, a lo más tendremos formas insuficientes de desconcentración administrativa que no alteran en su esencia el centralismo y que, en un contexto de designación de intendentes, equivale a delegar en un funcionario de confianza en el territorio lo que antes hacían otros desde Santiago.

Descentralización administrativa: claridad, contractualización, incentivos y resolución de controversias

La distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es la médula de la descentralización. Teóricamente, el criterio rector debiese ser el de subsidiariedad vertical, esto es, permitir que las tareas públicas se desarrollen en el nivel más desconcentrado posible, de modo que solo se asuman en los niveles superiores aquellas que así lo exijan por la escala o naturaleza de las funciones. Este principio quedó bien descrito por el Presidente Piñera en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2010: “Todo aquello que puedan realizar

⁵ En rigor, la distinción entre gobierno interior y gobierno regional puede ayudar a trazar líneas de competencias entre un delegado presidencial –encargado de lo primero– y las nuevas autoridades regionales electas. Así se señaló, incluso, en un extenso libro preparado en 2001 por la SUBDERE (SUBDERE, 2001).

los gobiernos regionales mejor que el gobierno central será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales será de competencia de los municipios”.

Si bien el mérito conceptual del principio de subsidiariedad vertical es difícilmente cuestionable, su concreción es muy compleja. Desde luego, no es cierto que las políticas públicas puedan transferirse siempre en bloques de gestión autónoma, exclusiva y excluyente, para cada nivel de gobierno. Interdependencias, traslapes, necesidades de coordinación y colaboración y, en el extremo, de resolución de conflictos de competencias parecen inescapables en alguna medida. Por otro lado, los procesos de descentralización suelen determinar distribuciones de competencias que responden más a las particularidades –en ocasiones inescrutables– de complejas negociaciones que a un modelo conceptual claro y determinado. El concepto de gobernanza multinivel desarrollado por la OCDE resalta los desafíos y vías de solución en lo referido a la construcción de capacidades y coordinación entre gobiernos centrales y subnacionales.⁶

Escapa a las pretensiones y posibilidades de este texto sugerir, siquiera a nivel general, el dibujo de las competencias administrativas que debiesen descentralizarse. No obstante, es posible y necesario definir algunos criterios a tener en cuenta en ese empeño:

- Propender a la distribución de bloques de competencias que correspondan, en la medida de lo posible, a segmentos de políticas y responsabilidades delimitadas y susceptibles de gestión integral en el nivel del gobierno regional.
- Fortalecer en los gobiernos regionales aquellas competencias que han venido desarrollando en los últimos años, como las referidas al ordenamiento territorial y el fomento productivo. En particular, generar condiciones para que la asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se enmarque en una estrategia clara y explícita de desarrollo regional, apartándose de la lógica de aprobación de proyectos menores y fragmentados que suele imperar hoy.
- Establecer un gabinete regional, designado por los intendentes electos, que reemplace al que hoy conforman los secretarios regionales ministeriales con doble dependencia del intendente y ministro sectorial.
- Definir “ministerios regionales”, asociados a aquellas áreas

de las políticas públicas que serán de ejecución preferente en el nivel regional. Ello obligará a definir sistemas de coordinación con los ministerios nacionales y los criterios para distinguir las materias en las que la región goza de plena autonomía decisiva, respecto de aquellas en las que corresponda ajustarse a las definiciones del nivel central.

- Regular los convenios de cooperación entre los niveles nacional, regional y municipal. Estos convenios se aplicarán especialmente en aquellas áreas de responsabilidad compartida, definiendo roles, sistemas de coordinación, evaluación y financiamiento mixto, cuando proceda. También pueden utilizarse para formalizar la coordinación entre el nivel regional y los gobiernos municipales. De hecho, existen muchas competencias hoy asignadas a los municipios que, dada su escala y complejidad, podrían merecer coordinaciones regionales.⁷
- Definir mecanismos de solución de conflictos de competencia. Cabe pensar en un modelo similar al español, en que sea el Tribunal Constitucional el órgano competente para resolver o, en su defecto, asignar tal función a un tribunal especial que se cree al efecto.

La institucionalidad debiese generar incentivos para favorecer la colaboración por sobre el litigio de competencias. Para ello cabe pensar en un Fondo de Apoyo a la Gestión de Convenios, que contribuya a su diseño y que premie financieramente la gestión de asuntos de competencia compartida que se coordinen mediante ese mecanismo.

La distribución de competencias es sensible, compleja y muy probablemente dinámica en el tiempo. Por ello, es posible pensar en un calendario gradual. Más aun, pese a las ventajas de una definición general de las competencias transferidas y del calendario de descentralización, es posible reconocer particularidades en atención a las diversas capacidades regionales. En suma, las complejidades asociadas al rediseño de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una materia compleja y minuciosa, tanto en contenidos como en velocidades. Por ello, como se verá, se propone que el diseño de detalle quede encargado a la propuesta que sobre la materia realice un equipo de expertos políticamente transversales bajo un mandato relativamente claro, para materializar el principio de subsidiariedad vertical y un calendario exigente pero viable de implementación.

Finalmente, un tema debatible pero ineludible en el nuevo reparto de competencias es la suerte de las provincias y los gobernadores en un proceso de descentralización efectivo. Desde luego, la relevancia de la provincia y las competencias

de los gobernadores son hoy escasas. En un esquema de autoridades regionales electas, no tendría sentido que los gobernadores siguieran siendo designados por el gobierno central y, dadas las escasas competencias provinciales, sería igualmente inconveniente elegir autoridades provinciales casi sin atribuciones relevantes. En tal sentido, las opciones que se abren son dos: a) eliminar derechamente las provincias, y que la gestión territorial de cada región sea definida al interior de esta por acuerdo del Consejo y el intendente electo, y b) mantener las provincias, pero encabezadas por un gobernador designado por el intendente electo.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal suele suscitar temores asociados a los riesgos de deterioro de los equilibrios macroeconómicos y de la disciplina fiscal. Se sospecha especialmente de la posibilidad de que los gobiernos subnacionales se endeuden y de que surja una competencia tributaria entre las distintas jurisdicciones subnacionales para captar recursos propios. Los partidarios del centralismo fiscal prefieren utilizar exclusivamente el mecanismo de las transferencias desde el presupuesto nacional para financiar la actividad de regiones y municipios. Incluso en los casos en que se cobran localmente impuestos (patentes, contribuciones y localismos, por ejemplo) la redistribución que impone el Fondo Común Municipal y la fijación por ley de sus parámetros de cálculo reduce sustancialmente la soberanía decisiva de los municipios en la materia. En suma, algunos sostienen que sería posible, y deseable, preservar el centralismo fiscal y hacerlo convivir con grados crecientes de descentralización política y administrativa.

La opción anterior tiene costos, como muestra parte de la experiencia descentralizadora en América Latina. Si las competencias se regionalizan, pero los recursos se generan y distribuyen desde el centro, los incentivos para los administradores regionales serán culpar siempre al centro por la escasez de las transferencias y presionar por su aumento, lo que favorece la conflictividad entre niveles de gobierno. La creación de un verdadero mercado político regional supone propiciar un debate en que se internalicen, en lo posible, los costos y medidas de las políticas y servicios que se brinden. Ello requiere que la ciudadanía evalúe la relación costo-beneficio de los bienes que recibe y que en torno a ese análisis se realice la definición de programas, prioridades y el proceso de rendición de cuentas. En suma, el electorado debiese poder resolver acerca del conjunto de bienes públicos que está dispuesto a financiar, internalizando tanto sus costos como sus beneficios esperados. Ello demanda cierta flexibilidad en la generación de ingresos tributarios propios, de modo que la oferta de bienes públicos a la ciudadanía guarde relación con su voluntad y capacidad de financiarla. La internalización regional de los costos supone, por cierto, disciplinas fiscales eficaces que eviten que el gobierno central se vea forzado a pagar la

cuenta de los excesos de gasto regional. En efecto, si esa disciplina no existe, o se la percibe vulnerable, los incentivos para las autoridades y los electorados regionales apuntarán a excederse en el gasto con la perspectiva de internalizar beneficios y diluir (centralizar) los costos. De la credibilidad y eficacia de los mecanismos que hagan inviable recurrir a estos rescates dependerá, pues, tanto la creación de un verdadero mercado político que internalice en regiones costos y beneficios como la preservación de la prudencia y el equilibrio de las finanzas públicas.

La descentralización fiscal puede analizarse desde la perspectiva de los gastos y de los ingresos. En el plano de los gastos, exige márgenes de libertad para resolver su asignación. En caso contrario, como en el de las transferencias condicionadas y afectas a un fin (salud y educación municipal, por ejemplo), la autonomía local pierde sentido y queda reducida a la mera ejecución de políticas nacionales. Por tanto, cierta libertad para decidir el destino del gasto es consustancial a la descentralización y al proceso de elección pública local.

En el campo de los ingresos, habrá descentralización en la medida en que los gobiernos subnacionales puedan tomar decisiones que incidan en el monto de los recursos de que disponen. Ello abarca, esencialmente, la aplicación de impuestos con destino local y la posibilidad de endeudarse bajo criterios y límites que garanticen disciplina en el pago de las obligaciones.

En el ámbito tributario, cabe establecer una ley marco de rentas regionales (y eventualmente municipales) que establezca el tipo de impuesto de aplicación local y el nivel máximo de la tasa impositiva que puedan aplicar los gobiernos subnacionales. Algunos ejemplos de impuestos que típicamente cobran los gobiernos subnacionales son los impuestos prediales o contribuciones a la propiedad inmueble, impuestos a las ventas y una sobretasa al impuesto a la renta.

En la medida en que los gobiernos subnacionales cuenten con herramientas para aplicar impuestos a sus comunidades cabe esperar que se descomprima la presión sobre el fisco nacional, puesto que no resultará plausible exigir transferencias adicionales si se pueden generar ingresos locales bajo un mecanismo que, sin embargo, obligará a la sana práctica de explicar a los contribuyentes la justificación del nuevo gravamen.

Cabe considerar además la aplicación de una fracción del impuesto a la renta de primera categoría que pagarían las empresas cuya actividad tenga un impacto local. Ello ayudará a que las comunidades locales, habitualmente más sensibles a los costos ambientales o urbanísticos de las actividades productivas, puedan internalizar también sus beneficios. A este tipo de impuestos se hace también referencia en el capítulo de energía de este libro.

⁶ Charbit y Michalun (2009).

⁷ Por ejemplo la gestión educacional y de atención primaria de salud. Muchas comunas carecen de la capacidad para administrar adecuadamente esas funciones tan sensibles, por lo que favorecer una gestión compartida, aprovechando escalas en el nivel regional, puede ofrecer una salida flexible, negociada y pertinente a ese problema.

En suma, una legislación adecuada de rentas regionales debiese contemplar:

- La identificación del tipo de impuesto de aplicación subnacional.
- La definición del rango dentro del cual los gobiernos regionales podrán definir la tasa efectiva a aplicar.
- La definición de cuáles de esos impuestos serán de exclusivo destino de las regiones o comunas que las apliquen y cuáles serán sometidos, y bajo qué fórmula, a los mecanismos de equalización y distribución que hoy se aplican al fondo común municipal. Con todo, y para no debilitar en demasía la deseable internalización local tanto de costos como de beneficios de políticas y programas, es posible pensar que la redistribución o compensación que se considere para favorecer a las regiones menos desarrolladas se materialice exclusivamente mediante transferencias del gobierno central.
- Las condiciones y los límites bajo los cuales se permitirá el endeudamiento explícito de los gobiernos subnacionales con el sistema financiero, incluyendo límites máximos de deuda como proporción de ingresos propios y la participación del Consejo Regional para aprobar la emisión de deuda o solicitud de crédito. Los gobiernos subnacionales que emitan deuda deberán someterse a un procedimiento permanente y público de clasificación de riesgo.
- Sistemas de control y sanción para controlar el endeudamiento excesivo, incluyendo la aplicación preferente de transferencias al pago de la deuda e intervención del gobierno central en determinados casos.
- Regulación de las transferencias del gobierno central, distinguiendo entre las condicionadas y no condicionadas. Especialmente importante es definir en la ley de modo claro los criterios de distribución de transferencias, para evitar discrecionalidad del gobierno central en la materia. Esto supone precisar el tipo de transferencias, su objeto en el caso de las condicionadas, y los criterios de determinación de su monto, incluyendo el fundamento de la redistribución cuando proceda (nivel de desarrollo o ingreso per cápita regional, rezagos en infraestructura, cantidad de población, consideraciones geopolíticas asociadas al aislamiento, etc.). También importa definir el algoritmo de cálculo del modo más preciso posible, para reducir el espacio a asignaciones discrecionales o motivadas por criterios políticos y electorales, riesgo que cabe especialmente prevenir, toda vez que el gobierno nacional no siempre coincidirá con el signo político de los regionales.

Propuestas para una hoja de ruta

Hasta ahora hemos señalado los rasgos fundamentales de una propuesta de descentralización que se considera necesaria para Chile, y que ha estado mucho más presente en los discursos que en la acción efectiva de los gobernantes en las últimas décadas. El centralismo tradicional de Chile ha ejercido un veto fáctico y silencioso, apoyándose en el temor de algunos frente a un proceso de resultado incierto y en las dudas –muchas infundadas– que suscita la compatibilidad de la descentralización fiscal con el buen manejo de las finanzas públicas.

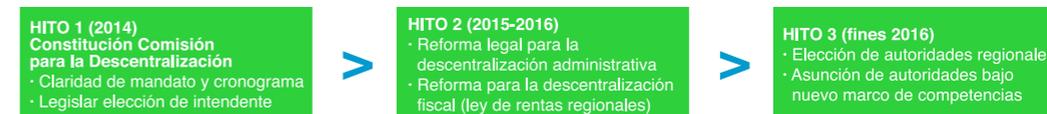
Ocioso es decir que la viabilidad de la reforma depende del apoyo político que consiga. Sin embargo, en una materia como esta, que entraña riesgos y debe ser política y compromiso sostenido del Estado, no cabe intentar cambios a través de mayorías frágiles y eventualmente efímeras. Por ello, la búsqueda de consensos en los contenidos y cronogramas es fundamental. Por otro lado, una reforma como la propuesta será compleja, extensa y con regulaciones detalladas en el plano administrativo y fiscal. Tanto la necesidad de concitar consensos como la de elaborar una propuesta de suyo compleja en muchos aspectos aconsejan la creación de una comisión especial de alto nivel político y técnico.

Propuesta 4 Comisión Asesora Especial para la Descentralización

Esta comisión deberá tener una composición plural y validada por todos los sectores políticos. Debe incorporar a representantes de las regiones y a especialistas en las dimensiones académica, financiera y de gestión pública, y tener un mandato y un cronograma claros.

Su función principal será proponer los criterios de distribución de competencias entre los niveles de gobierno y el calendario apropiado para su implementación. De igual modo, le corresponderá proponer formas de descentralización fiscal que permitan acompañar la descentralización política con la capacidad de financiar la oferta programática de sus autoridades, preservando por otro lado la disciplina en el manejo de las finanzas públicas.

Diagrama 1 Hoja de ruta para la descentralización



Por cierto, son muchos otros los temas y desafíos que entraña una transformación de la administración del Estado. Por ejemplo, los siguientes:

- Asignación de competencias normativas a los Consejos Regionales. Sin caer en el extremo de crear parlamentos regionales con capacidades legislativas, es dable extender las competencias de estas entidades a la definición de un conjunto de materias consistentes con las funciones que se les asignen y de acuerdo con lo que una ley nacional autorice.
- Definición de procedimientos de solución de conflictos de competencias.
- Definición de la conveniencia de crear estatutos o condiciones especiales para determinadas regiones. Ello puede obedecer tanto a particularidades geopolíticas (regiones extremas, por ejemplo) como a consideraciones estrictamente políticas. Una reflexión especial merece el caso de la Región Metropolitana: gran parte de las consideraciones que justifican la reforma no aplican a esta región. Por otro lado, es posible que la elección de un “intendente” metropolitano lo transforme, más que en el líder del gobierno regional, en un cargo político de alcance nacional que genere “ruido” a las autoridades de gobierno. Un punto interesante a dirimir es, por ende, si se requieren autoridades electas en la Región Metropolitana y cuáles serían sus competencias y el modo de complementar funciones con las autoridades nacionales que tienen allí su sede. Desde luego, en esta región en particular, el centro por definición, no parece cundir la insatisfacción con el centralismo que parece crecer en el resto del país.
- Proponer el nuevo marco legal de las provincias, evaluando la conveniencia de su supresión, o de la designación del gobernador por intendente electo.
- Pronunciarse acerca del tipo de competencias presidenciales, si correspondiere, que pudieran ser desempeñadas por una suerte de delegado presidencial en regiones, o, en su defecto, la definición de aquellas áreas en que correspondan decisiones conjuntas.

Propuesta 5 Elección de todas las autoridades del gobierno regional en octubre de 2016

Un calendario preciso y exigente desencadena la descentralización de un modo políticamente irreversible. Asimismo, la claridad en los plazos y la inminencia de elecciones obliga a dotar a los nuevos gobiernos regionales de las competencias y los recursos adecuados para responder a las demandas previsiblemente exigentes del electorado local. La definición de un calendario electoral, junto al trabajo de la Comisión Especial de Descentralización, debieran converger en 2016 con autoridades electas y con las competencias y los recursos necesarios para cumplir un programa de desarrollo regional validado por la ciudadanía.

La fijación del año 2016 para la elección de autoridades regionales no es casual. Desde luego, no parece conveniente intercalar elecciones regionales entre las presidenciales y parlamentarias por un lado y las municipales por otro. Ello nos llevaría a una secuencia de elecciones excesiva que perjudicaría la gestión. Forzados, por ende, a realizar elecciones simultáneas, la naturaleza más local de las regionales y municipales aconseja unir las, comenzando en octubre de 2016.

Finalmente, la descentralización es siempre un proceso de resultado incierto, toda vez que libera fuerzas cuya cristalización en materia de distribución de competencias y responsabilidades evoluciona en el tiempo. Con todo, las ganancias potenciales en calidad de la gestión, pertinencia de las políticas públicas y fortalecimiento democrático que cabe esperar en un escenario donde la región es mandante y principal de sus autoridades bien justifican avanzar por el camino de descentralizar Chile.