



TEMAS PÚBLICOS	2	..... CONSEJEROS REGIONALES ELECTOS ¿SON NECESARIOS?
	6	..... NUEVAS REGIONES ARICA Y VALDIVIA: MÁS DE LO MISMO
OPINIÓN	11	.....DESCENTRALIZACIÓN Y EDUCACIÓN MUNICIPAL
		Por: Carolina Velasco
	13	.....MI POSTURA FRENTE AL CALENTAMIENTO GLOBAL
		Por: Hernán Büchi B.
RADAR	16	..... PROBLEMAS EN EL GOBIERNO Y LA CONCERTACION
ENTREVISTA	17	..... Bettina Horst : "POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN APUNTAR HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS"
ESTUDIO	20	..... ESTUDIO EN 45 COMUNAS: ¿CUÁL ES EL NIVEL DE EFICIENCIA DE NUESTROS MUNICIPIOS?
ECONOMÍA	22	..... MEJORA LA PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO PARA EL 2006
CONGRESO	24	..... SISTEMA BINOMINAL
ACTIVIDADES	26	.....

DIRECTOR REVISTA : LUIS LARRAIN
 EDITORA : ALEJANDRA SCHUSTER
 COMITE EDITORIAL : CRISTIÁN LARROULET, LUIS LARRAÍN, RAFAEL VICUÑA, HERNÁN FELIPE ERRÁZURIZ, TOMÁS FLORES, ALEJANDRA SCHUSTER, DENISE COUYOUMDJIAN, M. INES MENDIETA, PAULA PINEDO, JAE LAMBETH.
 REPRESENTANTE LEGAL : CRISTIÁN LARROULET
 DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN : eSe diseño
 PORTADA : ARCHIVO LyD
 FOTOGRAFÍAS : CLAUDIO GALVEZ, ARCHIVO LyD
 IMPRESIÓN : QUEBECOR WORLD CHILE S.A.

ISSN 0716 - 9418 • ESTA REVISTA ES PROPIEDAD DE LIBERTAD Y DESARROLLO • DIRECCION: ALCÁNTARA 498, LAS CONDES, SANTIAGO, CHILE • TELEFONO: (56-2) 377 4800 FAX: (56-2) 207 7723 • Email: lyd@lyd.org • http://www.lyd.org

Este mes hemos decidido centrar la Revista en temas de carácter regional. Así, presentamos un análisis de la creación de nuevas regiones en el que concluimos que su diseño no responde a criterio alguno, sino que se limita a repetir, incluyendo sus errores, los procedimientos e instituciones de la actual burocracia regional. También nos referimos a las propuestas de modificación en la generación de las autoridades de los Consejos Regionales, en particular tratando de determinar si ellas colaboran a favorecer una mayor descentralización.

En Estudio presentamos un análisis acerca de la eficiencia de nuestros municipios, basados en la metodología de un modelo de datos. También entrevistamos a Bettina Horst, Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo, quien dirige el área de gobiernos locales y descentralización.

En Opinión, Carolina Velasco se refiere al tema de la gestión municipal en educación y las propuestas para modificar la institucionalidad. Incluimos además, un documento de gran valía, donde Hernán Büchi nos entrega su visión sobre el calentamiento global. La solidez de los argumentos de Hernán y su manejo de los temas científicos son un deleite para quienes aprecian la rigurosidad y la búsqueda de la verdad en el tratamiento de los temas públicos.

Como siempre damos cuenta de la labor del Congreso y las principales actividades de Libertad y Desarrollo donde destacan las visitas a nuestra institución de los nuevos Ministros de la Presidencia, de Energía y de Medio Ambiente y diversos seminarios, talleres y lanzamientos de libros.

CONSEJEROS REGIONALES ELECTOS ¿Son necesarios?

Hace unas semanas la Presidenta de la República anunció nuevamente la elección directa de consejeros regionales. Esta medida se ha venido planteando en forma reiterada en todos los encuentros de regionalistas. En la actualidad, los consejeros regionales son electos cada 4 años por los concejales municipales. El presidente del Consejo Regional es el Intendente, cargo de exclusiva confianza del Presidente de la República. Así, el Intendente tiene “dos sombreros”: por un lado, es el máximo representante del Presidente en las regiones y, por otro, es el presidente del gobierno regional -preside el Consejo Regional- y es responsable del órgano ejecutivo del gobierno regional.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Los gobiernos regionales, creados e instalados el año 1993, tienen a su cargo la administración de cada región del país con el objeto de propender al desarrollo social, cultural y económico de éstas. Para ello cuentan con múltiples funciones, que en la práctica son desarrolladas por los diversos ministerios sectoriales a través de sus respectivas secretarías regionales. Es decir, si bien de acuerdo a las atribuciones y funciones con las que cuenta el gobierno regional pudiera

De acuerdo a las atribuciones y funciones con las que cuenta el gobierno regional, éste pudiera ser una instancia relevante en materia de desarrollo local. Sin embargo, en la práctica no es el actor más importante en regiones.

ser una instancia relevante en materia de desarrollo regional, en la práctica, y dados los recursos tanto humanos como financieros con los que cuentan no es el actor más relevante en regiones.

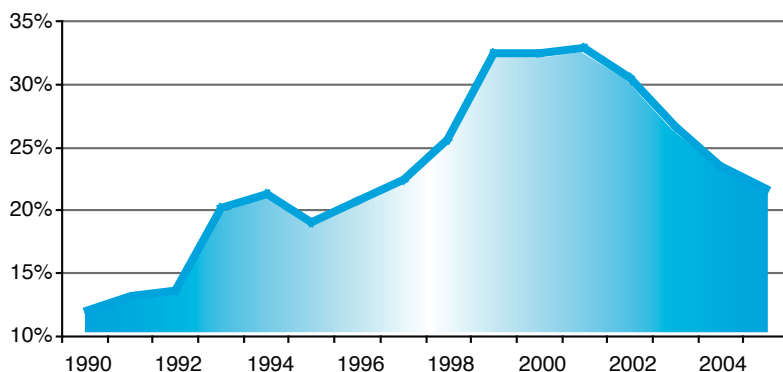
No obstante haberse creado el año 1993 el concepto de los gobiernos regionales, continúan siendo los Ministerios a través de sus secretarías regionales ministeriales (SEREMI) las que implementan su batería de programas y proyectos en las regiones, dependientes del ministro del ramo y no del



gobierno regional. Si bien los Seremis forman parte del gabinete regional -órgano auxiliar del Intendente- en la práctica rinden cuenta en primera instancia a sus respectivos ministerios. Situación similar también se da en el caso de los Intendentes, ya que por su dependencia directa de la presidencia de la república deben rendir cuentas al nivel central.

Los Consejos Regionales tienen por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y, junto con ello, cuentan con facultades normativas, resolutorias y fiscalizadoras. Entre sus facultades se encuentran las de coordinar, supervigilar o fiscalizar a los servicios públicos en la región, incluyendo también al Intendente, aprobar los planes de desarrollo regional, el proyecto de presupuesto del gobierno regional y determinar la inversión de recursos de la denominada Inversión de Decisión Regional (IDR). En materia de planificación territorial, el Consejo Regional debe aprobar, a proposición de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales.

Gráfico N°1
Inversión de Decisión Regional / Inversión Pública Efectiva, 1990-2005



Fuente:

La Inversión de Decisión Regional (IDR), mayoritariamente corresponde al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Si bien desde el año 1990 han aumentado los recursos de la IDR, al año 2005 sólo representó el 22% de la Inversión Pública Efectiva¹ (ver gráfico 1). Ello implica que aproximadamente 4 de cada 5 pesos de inversión son determinados por el gobierno central. En consecuencia, los gobiernos regionales sólo deciden sobre una proporción menor de la inversión pública efectiva y, por ende, continúa siendo el gobierno central el que mayoritariamente las determina.

En cuanto a los proyectos financiados por el FNDR, principal componente de la IDR, en su gran mayoría corresponden a proyectos postulados por municipios. Ello implica que corresponden a propósitos más bien de impacto comunal que regional. Esta forma de financiamiento de inversiones de impacto comunal, a través de fondos concursables del nivel regional, implica en muchos casos un proceso burocrático y lento. Al final son las autoridades regionales

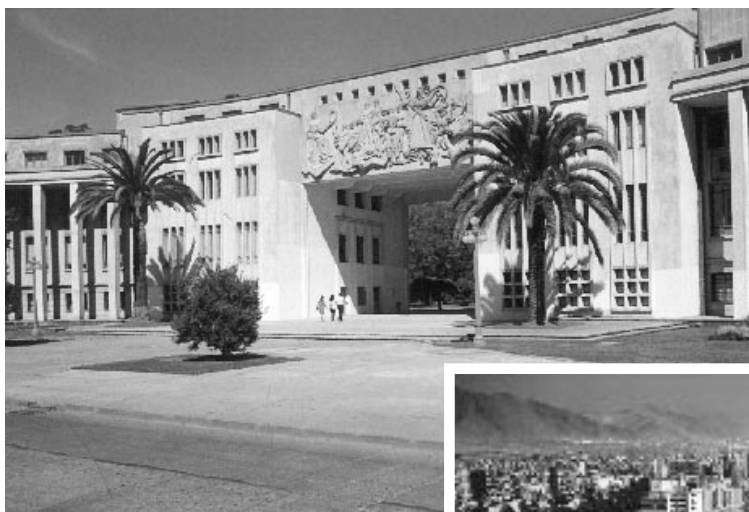
las que definen las inversiones de impacto local. A ello se suma que los proyectos finalmente financiados no sólo deben cumplir con requisitos mínimos de rentabilidad social, sino también deben conciliar criterios políticos, determinados por las distintas corrientes representadas en el consejo regional.

En definitiva, los gobiernos regionales no son los que definen los programas, políticas e inversiones del sector público en las regiones, ya que son los ministerios los que lo hacen.

ELECCIÓN DE CONSEJEROS REGIONALES

En este contexto se ha propuesto una vez más la elección directa de los consejeros regionales. La elección directa de autoridades busca fortalecer el vínculo entre las personas que ocupan dichos cargos y sus representados. Es decir, que las autoridades se deban a quienes los eligieron y no a otras autoridades de cuya confianza dependen para mantenerse en el cargo. Pero elegir autoridades, que en la práctica tienen un campo de acción muy limitado no tiene mucho sentido, porque la ciudadanía no percibe que efectivamente estas autoridades tengan las facultades y atribuciones para iniciar acciones tendientes a resolver sus problemas y demandas. El votar por una determinada autoridad implica en la práctica someterla a una evaluación democrática, pero de tener esa autoridad escasas atribuciones no se cumple con el objetivo.

Asimismo, la elección de los consejeros regionales, manteniendo la figura del Intendente, cargo de exclusiva confianza de la presidencia



de la república, como presidente del gobierno y del consejo regional, conserva las actuales tensiones en cuanto a que el gobierno regional en primera instancia deba rendir cuentas al gobierno central y no a la región.

Adicionalmente, se debe tener presente que contar con más autoridades electas también tiene un costo para las arcas fiscales. Para el año 2007, los 248 consejos regionales implican un gasto para el país del orden de los \$2.600 millones (Cuadro N° 1). Junto con proponer la elección directa de los consejeros regionales, la presidenta también planteó el aumento del número de consejeros por región y el aumento de sus dietas. Un mayor gasto en cargos políticos, aunque sean de elección popular, por las limitadas atribuciones con las que cuentan en la práctica no tienen mayor ingerencia en el desarrollo de las regiones, lo que podría llevar a un mayor descrédito de la política y quienes ocupan sus cargos y una mayor apatía aún en los procesos electorarios.

Cuadro N° 1

Gasto Concejos Regionales y Número de Consejeros Regionales

Región	Gasto	N° de consejeros
Tarapacá		16
Antofagasta		16
Atacama		16
Coquimbo		16
Valparaíso		28
O'Higgins		16
Maule		18
Bio Bio		22
Araucania		14
Los Lagos		24
Aysén		18
Magallanes		18
Metropolitana		26
Total	2.566.732	248

Fuente: Ley de Presupuesto 2007

La demanda por una mayor descentralización no es nada nuevo. Tanto desde regiones, que se sienten postergadas con relación a Santiago como desde los municipios, independientemente si se encuentran ubicados en la comuna de Putre, Puerto Williams o Peñalolén.

Colocar la elección de las autoridades regionales en el debate público, antes de avanzar en materia de descentralización, pudiera llevarnos hacia un centralismo en el ámbito regional.

Por ello plantear la elección directa de consejeros regionales sólo debe debatirse en un contexto de una reforma global en materia de descentralización, en la cual se deben incorporar tanto el nivel comunal como el regional. En ese contexto y dependiendo de las atribuciones y los recursos que deberán gestionar las instancias regionales se debe analizar la conveniencia de su elección directa.

REFORMA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Para definir qué y a quién descentralizar se debe tener presente el principio de subsidiariedad. En breve, los municipios -gobiernos locales- deben efectuar todas aquellas materias que son de impacto local, las instancias regionales, todo aquello que es de impacto regional

y el resto, es decir, lo que abarca la totalidad del ámbito nacional, el gobierno central.

En una primera instancia, se debe descentralizar hacia los municipios todos aquellos programas del gobierno central que implican programas y ejecución de proyectos de impacto local. Para ello, por ejemplo, se debe entregar directamente a los municipios gran parte de los fondos que hoy en día administran los gobiernos regionales. Esta transferencia de fondos para inversión desde el gobierno central hacia los municipios debe realizarse en función de criterios objetivos y verificables, con un mecanismo de rendición de cuentas respecto de las inversiones realizadas con esos recursos.

En el ámbito regional se debe entregar a instancias regionales todo lo relativo a acciones y programas del gobierno central cuyo ámbito de acción se enmarca en el territorio de una región, como pudiera ser la conectividad intercomunal.

A partir de un reordenamiento de competencias entre el nivel central, regional y local, se debe definir el tipo de autoridad llamada a encabezar cada una de las instancias, en cuanto a si debe ser electa o no en forma directa por parte de la ciudadanía. En la medida que realmente se avance en una mayor descentralización tanto hacia los municipios como las regiones, puede pensarse en un diseño institucional que implique la elección directa de autoridades regionales. El diseño que finalmente se adopte para los gobiernos regionales, dependerá de las atribuciones y recursos con los que cuenten. Una de las alternativas, pudiera ser la elección directa del presidente del gobierno regional, cargo independiente del de Intendente, con un perfil de "gerente público de la región", con un consejo regional conformado por los alcaldes de la región.

ELECCIÓN ANTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN: POSIBLES RIESGOS

Se debe tener presente que la elección directa de consejeros regionales, aislada de un proyecto global en materia de descentralización, pudiera incluso complicar los avances en la materia. Ello por cuanto hoy día resulta indispensable avanzar también en una mayor descentralización hacia los municipios, lo cual pudiera verse entorpecido con autoridades regionales electas. Éstas dificultarían, por ejemplo, la transferencia de los actuales recursos regionales directamente a los municipios.

Colocar la elección de las autoridades regionales en el debate público, antes avanzar en materia de descentralización, pudiera llevarnos hacia un centralismo en el ámbito regional. En consecuencia quedaría truncado el objetivo principal de la descentralización: llevar las decisiones al nivel de gobierno más cercano a las personas, el cual sin duda está representado por los municipios ●

1 Para este análisis se excluye de la inversión Pública Efectiva, las inversiones realizadas por las municipalidades.

NUEVAS REGIONES ARICA Y VALDIVIA: Más de lo Mismo

La creación de las dos primeras nuevas regiones no implica una mayor descentralización, medida que adicionalmente genera mayores costos en burocracia.



Para entregar una real respuesta a las demandas por mayor autonomía se deben transferir a las comunas reales atribuciones y responsabilidades en la administración de sus territorios

la descentralización del Estado, como por ejemplo, no se ha estudiado el rol de las provincias en un esquema de regiones de menor tamaño¹.

BENEFICIOS ESPERADOS

Con la creación de las dos primeras nuevas regiones de Arica y de Valdivia pareciera ser que no terminan las demandas por crear otras. Ya se ha planteado crear las de El Loa, Chiloé, Aconcagua y el Maule. Esta creciente demanda plantea a la autoridad el desafío de evaluar realmente los efectos que este tipo de medidas generan. Respecto a los beneficios, por el momento no se conocen mayores evaluaciones. De lo único que se tiene certeza, es que la creación de nuevas regiones implica mayores costos en burocracia, los que deberán ser cubiertos con fondos que dejarán de ser destinados a otros programas y proyectos. A ello se suma que la creación de nuevas regiones no se ha situado en un marco general de

La creación de las regiones de Arica y Valdivia, tal como lo plantean las leyes que las crearon, tuvo como objetivo “facilitar el diseño e implementación de estrategias tendientes a optimizar su nivel de desarrollo, en base a soluciones específicas generadas e impulsadas por la propia comunidad”. De ello se desprende que al conformarse una nueva región se espera que sean sus habitantes los que definirán las políticas y estrategias de desarrollo a seguir. A partir de ello, se espera generar un mayor desarrollo económico y social.

Pero de acuerdo a las reales atribuciones que tienen los gobiernos regionales, luego de 14 años de existencia, la evaluación que se tiene en cuanto al grado de independencia respecto del nivel central no es satisfactorio.

El rol de los gobiernos regionales se ha centrado casi exclusivamente en el área de infraestructura, definiendo los proyectos de inversión que postulan a financiamiento a los fondos asignados por los gobiernos regionales: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Inversión Sectorial de Asignación Regional, Inversión Regional de Asignación Local y Convenios de Programación.

Entre los años 1990 y 1999 aumentaron los recursos asignados por los gobiernos regionales, pasando su participación en el total de la inversión pública

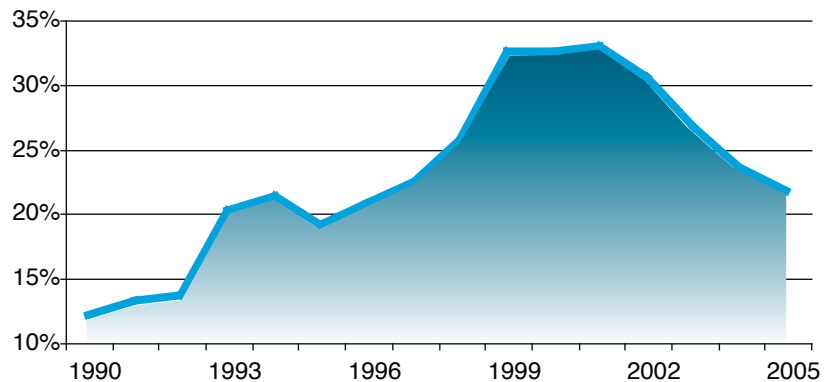


efectiva realizada por el gobierno central desde un 13% a un 35%. Pero a partir de ese año, pierde en importancia y ya el 2005 representó sólo el 22% (Gráfico N°1).

A ello se suma que una parte importante de estos recursos son transferidos a los gobiernos regionales con el compromiso de destinarlos a programas que el propio Gobierno Central ha definido. Por ejemplo, los recursos de educación del FNDR son destinados prácticamente en su totalidad a financiar inversiones necesarias para implementar la Jornada Escolar Completa, proyecto diseñado e impulsado íntegramente por el Gobierno Central, y en el cual los gobiernos regionales han actuado básicamente como "caja pagadora".

Si bien desde 1990 a la fecha han aumentado los recursos asignados por los gobiernos regionales, la mayoría de ellos no son realmente de libre disposición regional, sino que mayoritariamente asignados con criterios previamente definidos por el nivel central. Así, mientras que al año 1990 el 100% de los recursos eran realmente de libre asignación regional, al año 2004 era sólo el 30% (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 1
Inversión de Decisión Regional como % del Total de la Inversión Pública Efectiva del Gobierno Central, 1990-2005

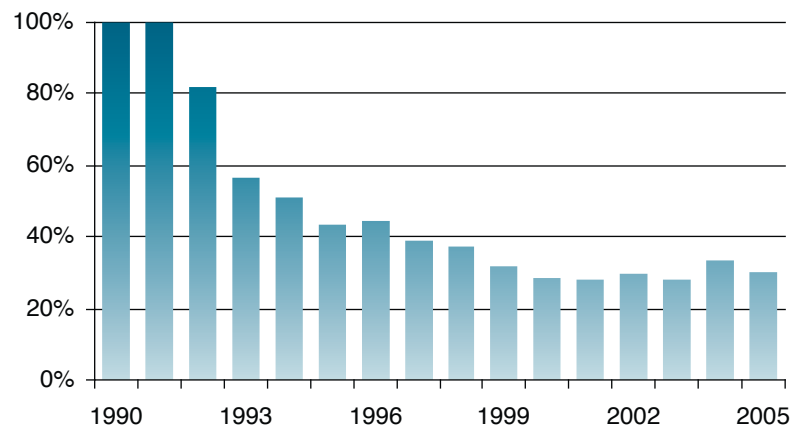


Fuente: MIDEPLAN

Con todo, sólo el 10% del total de los recursos invertidos por el Gobierno Central son de libre asignación regional, el destino del 90% restante de una u otra forma es asignado por el Gobierno Central. A ello se suma la más bien precaria independencia del Intendente, y a su vez presidente del gobierno regional, respecto del Gobierno Central, ya que su cargo es de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Con todo, la creación de una nueva región no implica que sea la comunidad regional la que determine el destino del nuevo territorio que se está creando. Ello debido a la escasa autonomía financiera y política con la que

Gráfico N° 2
Fondos de Libre Decisión Regional como % del Total de la Inversión Pública Efectiva del Gobierno Central, 1990-2005



Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de información de Mideplan.

cuentan las administraciones regionales respecto del nivel central.

MAYORES GASTOS

Crear una nueva región no es gratis. La formación de la región de Arica y la de Valdivia, además de las nuevas provincias de Tamarugal y Ranco, significó 279 nuevos funcionarios, 18 nuevos Consejeros Regionales y eventualmente 2 nuevos senadores (Cuadro N° 1). Ello implica un mayor gasto en burocracia, de \$6.408 millones al año, además de los \$1.453 millones requeridos para realizar las inversiones necesarias para su instalación (Cuadro N° 2). Con todo, para el país la creación de las regiones de Arica y Valdivia implican un costo superior a los \$80.000 millones².

DEMANDA POR SER REGIÓN

La creación de las regiones de Arica y Valdivia respondió a demandas históricas por ser capital regional. Con ello, se pretendió independizarse de las actuales capitales regionales, Iquique y Puerto Montt respectivamente. Esta independencia se busca como consecuencia del fuerte centralismo que existe al interior de las regiones. En el caso de la actual región de Los Lagos además de crear la región de Valdivia se ha solicitado crear la región de Chiloé, mientras que representantes de la ciudad de Osorno también han manifestado su interés por formar una región. Ello refleja que la demanda por crear nuevas regiones se basa en una mayor autonomía por parte de los representantes de los núcleos urbanos de mayor tamaño.

Cuadro N° 1

Aumento Cargos Públicos, Creación Regiones Arica y Valdivia

	Arica	Valdivia	Total
Funcionarios	133	146	279
Consejos Regionales	12	6	18
Senadores	2		2

Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de información proporcionada a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados

A ello se suma que los costos de funcionamiento de las administraciones regionales no son solventados por los habitantes del nuevo territorio que se está conformando, sino que por medio de impuestos generales de la Nación. Así, el mayor costo en burocracia de la instalación de una nueva administración regional no lo asume el que solicita su creación, por lo cual las solicitudes prácticamente resultan gratuitas para quienes las plantean.

En cuanto a los recursos de inversión transferidos desde el nivel central a los gobiernos regionales, el principal de ellos, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuye entre todas las regiones del país, mediante criterios que llevan a que al subdividirse los recursos transferidos a la nueva región sumados a los de la región madre, son superiores a los que recibía la antigua región como un todo. Por ello, una de las presiones por transformarse en región radica en que la antigua región como un todo recibirá desde el Gobierno Central mayores recursos para inversión una vez dividida en dos. Estos mayores recursos para el territorio que se subdivide se financian mediante la disminución de los recursos que reciben las antiguas regiones existentes en el país. En el caso de la creación de las regiones de Arica y Valdivia, las antiguas

Cuadro N 2

Incremento de Costos Creación Regiones de Arica y Valdivia (en millones de pesos)

	Arica	Valdivia	Total
Personal	2340	2517	4857
Funcionamiento	641	610	1251
Consejo Regional	109	54	163
Senado	137	0	137
Total	3227	3181	6408
Inversiones	739	714	1453

Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de información proporcionada a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados

11 regiones, en promedio verán reducida su cuota de participación en el FNDR en aproximadamente un 10%. Es decir, serán las regiones existentes las que financien el presupuesto de inversión de las dos que se vienen creando.

LO QUE REALMENTE SE REQUIERE

Si bien las ciudades de Arica y Valdivia se constituyeron en capitales regionales, ello no necesariamente implicará que cuenten con mayor autonomía respecto del Gobierno Central. Para ello lo que se requiere en vez de crear nuevas regiones es dotar de mayores atribuciones y responsabilidades –debidamente financiadas- a nuestras ciudades, pueblos y territorios rurales.

En el caso de las ciudades deben ser los alcaldes, autoridades democráticamente independientes del Gobierno Central, los responsables de la administración. Continuar creando regiones en torno a núcleos urbanos que buscan mayor autonomía respecto a la actual capital regional, será fuente de tensiones entre Intendentes y alcaldes.

Por ejemplo, en el caso de la nueva región de Arica, el Intendente es responsable de un territorio con 189.644 habitantes, mientras que el alcalde de la ciudad de Arica de



185.268. Es decir, entre ambos sólo hay una diferencia de menos de 4.500 habitantes. Si bien en teoría las atribuciones y funciones de los Intendentes y Alcaldes se podría decir que difieren, en la práctica ambas gestiones están directamente relacionadas.

El Intendente es el responsable de otorgar permisos para manifestaciones en espacios públicos, pero es el alcalde el que por lo general deberá asumir las consecuencias de los destrozos que ellos eventualmente pudieran provocar. ¿Quién en definitiva es responsable de lo que sucede en las ciudades?

Con todo, la creación de estas dos nuevas regiones no implica una mayor descentralización, medida que adicionalmente genera mayores costos en burocracia. Para entregar una real respuesta a las demandas por mayor autonomía de los diversos territorios se deben transferir a las estructuras ya existentes y democráticamente independientes del nivel central – las comunas- reales atribuciones y responsabilidades en el administración de sus territorios. De lo contrario, continuaremos con más de lo mismo: un país fuertemente centralizado, pero con una mayor y más costosa estructura burocrática ●

1 Para un mayor detalle ver "Creación de Nuevas Regiones, lecciones de las comunas", Tema Público 745, Libertad y Desarrollo, octubre 2005.

2 Este valor corresponde al Valor presente de los gastos anuales que generan la creación de las dos nuevas regiones, descontados a una tasa de 8,0%, tasa de descuento utilizada por Mideplan para evaluar la rentabilidad social de proyectos.



Por Carolina Velasco

Investigadora del Program Social de LyD

DESCENTRALIZACIÓN Y EDUCACIÓN MUNICIPAL

Los estudios internacionales demuestran que los países con buenos resultados en educación, son aquellos donde se entrega autonomía a los establecimientos para que tomen sus decisiones respecto de sus procesos y del personal, sistemas de incentivos, métodos más apropiados de enseñanza, entre otros y luego se les responsabilice por sus resultados.

Quando la Presidenta Bachelet presentó el Proyecto de Ley de Educación General, anunció que vendrían otras iniciativas, en particular, una de ellas se haría cargo de las dificultades que presenta la administración descentralizada de la educación pública. En su mensaje especifica que éstas se dirigirán a fortalecer la administración territorial de la educación pública y a potenciar nuevas formas de administración y gestión de los establecimientos.

Considerando los contenidos del actual proyecto de ley de educación, con un marcado acento hacia un mayor control de los procesos y sobre todo un fuerte incremento en la intervención estatal, estos anuncios auguran ir en esta misma dirección.

Es por ello que vale la pena analizar las principales causas de los problemas que enfrenta la educación municipal, lo que lleva a concluir que la solución no va por cambiar la estructura en orden a centralizar y a que el Ministerio o alguno de sus organismos se haga cargo de administrar los colegios, por el contrario, la solución pasar por avanzar a una mayor autonomía y flexibilidad en la forma de administrar los colegios, pero a nivel local, de forma que las decisiones puedan tomarse con el mayor conocimiento de cada realidad.

Tal como lo acordó el Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, la dificultad más importante que enfrenta hoy la educación municipal es la imposibilidad de responsabilizar a los alcaldes o directores de educación por su gestión, puesto que no cuentan con la herramientas para administrar sus escuelas, en cuanto sólo

algunos aspectos administrativos están en sus manos, pero otros como la responsabilidad sobre las políticas financieras, pedagógicas y de supervisión técnica, radican en el Ministerio, generando desarticulaciones e incoherencias. Ello hace que sea poco consecuente exigirle a un director cuentas por su rendimiento cuando no puede contratar o despedir profesores o no puede administrar sus propios recursos financieros o pedagógicos, como realizar evaluaciones docentes propias en base a su realidad.



Los estudios internacionales demuestran que los países con buenos resultados son aquellos donde se entrega la autonomía a los establecimientos para que tomen sus decisiones respecto de sus procesos y del personal, sistemas de incentivos, métodos más apropiados de enseñanza, entre otros y luego se les responsabilice por sus resultados.

Es por ello que resulta tan determinante el poder avanzar en flexibilizar el Estatuto Docente, premiando a quienes lo hacen bien y sancionando a quienes no están cumpliendo con su labor, los salarios no pueden seguir dependiendo casi únicamente de la antigüedad, puesto que no necesariamente es prueba de un mejor desempeño. Esto fue planteado por el Consejo Asesor generando también un amplio acuerdo.

Lo anterior sin duda que debe ir de la mano con algún tipo de medición objetiva que permita responsabilizar a quienes están a cargo. Ahí radica la importancia de las evaluaciones nacionales respecto de los aprendizajes de los estudiantes. Es clave que los padres y apoderados, profesores y quienes toman las decisiones de política pública en educación puedan contar con esta información.

Por otra parte, existen modalidades de administración como las concesiones que han resultado exitosas y por tanto, debiera poder generalizarse como opción (más expedita). Un buen contrato a los concesionarios, donde el Alcalde les exija el cumplimiento de ciertos resultados a cambio de sanciones por su no cumplimiento puede ser una alianza estratégica para mejorar la calidad de la educación, pudiendo otorgársele a los mismos profesores su administración, tal como se ha hecho ya en Chile.

En conclusión, sería un gran avance que el gobierno abordara en sus nuevas iniciativas las causas de fondo de los problemas actuales de la educación municipal, los que ya han sido diagnosticados en dos oportunidades, puesto que no sólo el Consejo Asesor lo señaló, sino también el Comité Técnico convocado hace ya más de diez años. No perdamos esta oportunidad ●



Por Hernán Buchi B.

MI POSTURA FRENTE AL CALENTAMIENTO GLOBAL

En el corazón del progreso de los últimos 200 años está el uso de la energía, fuerza vital de nuestra sociedad. De ella depende la iluminación de interiores y exteriores, el calentamiento y refrigeración de nuestras casas, el transporte de personas y mercancías, la obtención de alimento y su preparación, el funcionamiento de las industrias, etc. La humanidad pasó de la miseria extendida a la afluencia de muchos y el progreso producto de la masificación del uso de la energía.

Pero esta herramienta, que nos ha generado tanto bienestar, resulta ahora estar en jaque. Inspirados por una idea o una película que apela, con imágenes producidas en estudios hollywoodenses, a nuestros sentimientos de miedo y compasión, podríamos dejarnos llevar por impulsos y tomar medidas con consecuencias no previstas, irreversibles y muy negativas para los pobres. Por ello, el reciente debate que se ha producido en Chile sobre el cambio climático nos obliga a analizar el tema con cuidado y asegurarnos si hay razones para actuar y qué efecto producirán estas acciones.

El reciente debate que se ha producido en Chile sobre el cambio climático nos obliga a analizar el tema con cuidado y asegurarnos si hay razones para actuar y qué efecto producirán estas acciones especialmente en los más pobres.

EL INFORME DE LAS NACIONES UNIDAS

Existen dos informes recientes que abordan el problema climático. Uno es el Cuarto Informe de Evaluación (AR4) producido por las Naciones Unidas, que intenta establecer la existencia de calentamiento y si éste es producido por la acción del hombre. **La mejor lectura que se puede hacer de estos informes lleva a concluir que el clima de la tierra es un sistema extremadamente complejo del que hoy sólo comprendemos cerca de un 10% y por ello no debemos subestimar las dificultades que involucra su análisis.**

En la mayoría de los lugares, el clima ha atravesado cambios menores en los últimos 200 años; la temperatura de la superficie terrestre de los últimos 100 años exhibe una tendencia al calentamiento de 0,6° Celsius en muchos lugares. Sin embargo, **la falta de información para explicar ciertos aspectos del clima y los cambios en el uso local de la tierra hacen que la interpretación de estas tendencias sea imprecisa.** Otro conjunto de datos más estables, tal como la temperatura de los océanos y datos satelitales y de radiosondas presentan tendencias de menor



calentamiento. En efecto, en muchas localidades, el cambio climático real ha sido relativamente pequeño y encuadrado dentro del rango de la variabilidad natural. No existe evidencia concluyente que se estén produciendo cambios peligrosos sin precedentes. Tanto James Hansen de la Nasa – y el padre de la teoría invernadero – como Richard Lindzen del MIT y el climatólogo más reconocido en el mundo, coinciden en que aún si nada se hiciera para restringir el efecto invernadero, la temperatura aumentaría cerca de 1°C en los próximos 50 a 100 años, a una tasa de calentamiento de $0,1 \pm 0,04^{\circ}\text{C}$ por décadas durante los próximos 50 años.

Las causas que explican los cambios registrados en el siglo pasado pueden ser interpretados bajo una variedad de hipótesis. La hipótesis respecto de que las emisiones de gas invernadero han producido o son capaces de producir un calentamiento significativo del clima de la tierra desde el inicio de la revolución industrial es creíble y por ello amerita continua atención. Sin embargo, esta hipótesis no ha podido ser probada a través de argumentos teóricos formales y los datos existentes permiten cuestionarla creíblemente. Los argumentos que la apoyan se basan en simulaciones computacionales que nunca pueden ser decisivas como evidencia.

En efecto, estos modelos adolecen de serias limitaciones debido al escaso conocimiento que el hombre tiene del clima; no son capaces de explicar con exactitud ni siquiera eventos pasados,

aún siendo alimentados con todo el conocimiento que se tiene del hecho ex post. Ello debido a que la física que gobierna al mundo real es demasiado compleja para ser reflejada por modelos matemáticos y porque para modelar con precisión el futuro se requiere información de lo que éste traerá, específicamente respecto de las emisiones de gas invernadero (GHG) provenientes de la actividad humana. Esto último es imposible de predecir con exactitud, lo que convierte el ejercicio en altamente especulativo.



Ya vimos en Chile las consecuencias caóticas de usar un modelo de simulación del transporte, como fue el caso del Transantiago, aún cuando se trataba del reemplazo de un sistema tanto menos complejo y enigmático que el clima; o las serias dificultades para predecir episodios críticos de contaminación en Santiago, que no involucran esfuerzos de predicciones futuras a 100 o 200 años plazo.

Finalmente, el cuarto informe del Panel Gubernamental del Cambio Climático (IPCC) no provee evidencia respecto de la posibilidad de resolver esta incertidumbre mediante el uso de tests de hipótesis estadísticas o de ejercicios de simulación. Debido a ello, inevitablemente se mantendrán los niveles de incertidumbre respecto si el cambio climático es algo bueno o malo.

EL INFORME STERN

El segundo informe fue encargado por el Gobierno Británico al señor Nicholas Stern, cabeza del Servicio Económico del Gobierno y Consejero del Gobierno Británico en materias económicas para el cambio climático, con el fin de evaluar el riesgo del calentamiento global y el costo de mitigación. Este informe concluye con una moción de apoyo a las acciones de mitigación y estima que con un gasto anual de un 1% de PIB mundial se tendría un ahorro de un 20% de los gastos futuros.

La metodología de evaluación del costo económico presenta serios problemas. El hecho de utilizar una tasa de descuento irreal y extremadamente baja, tiene como resultado que, en los términos del Informe, los costos de supuestas catástrofes que ocurrirían dentro de varias décadas tienen el mismo valor que si sucedieran hoy. Stern considera que moralmente sería injusto para las generaciones venideras emplear una tasa de descuento alta, léase realista, porque colocaríamos nuestras necesidades por encima de las suyas.

Tratar la tasa de descuento como un problema moral es un error; los seres humanos preferimos tener algo ahora que tenerlo más tarde. Sólo ahorramos cuando se nos ofrece un

Es entendible la
produce en
supuesto cam
pero existe e
muchas de las
predicciones s
están plagada



incentivo adecuado a cambio. Por ejemplo, un interés del 4%, correspondiente a la media histórica, valor utilizado habitualmente. Cuando se emplean cifras absurdamente alejadas de la realidad, se obtienen resultados absurdos.

Pero aún si se tratara de un asunto moral, la cosa no es tan sencilla. En el futuro

la humanidad será más rica y los enormes costos que esos supuestos desastres provocarían en las futuras generaciones, serían para ellos algo mucho menos importante. El gasto que propone Stern es un impuesto que redistribuye recursos de las generaciones actuales, relativamente pobres, a generaciones que vivirán dentro de 100 años, las que serán relativamente más ricas que las actuales. ¿Se imagina usted a las masas pobres previas a la Revolución Industrial pagando por nosotros y nuestros problemas?

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La ansiedad que en algunos el cambio climático, evidencia que tan publicadas son confusas y plagadas de errores.

Por estas razones entre otras, los gobiernos no deberían apresurarse a castigar el uso de energía, a riesgo de provocar consecuencias dañinas para los más pobres. Investigaciones recientes muestran un fuerte impacto negativo en las economías de Europa si se adoptan los objetivos del Protocolo de Kyoto, con efectos económicos para el año 2010 que implicarían una reducción del PIB de 5,2% para Alemania (1.800.000 empleos perdidos), del -5% para España (1.000.000 de empleos perdidos), -4,5% para el Reino Unido (1.000.000 de empleos perdidos).

El mundo enfrenta severas consecuencias económicas a partir de las estrategias propuestas para lidiar con el calentamiento global. Ellas producen pérdidas de puestos de trabajo y consumen los escasos recursos que podrían ser mejor utilizados en el manejo de otros problemas globales como el SIDA o la falta de acceso al agua potable. Por ello las

estrategias de adaptación al cambio climático, en lugar de mitigación, deberían ser consideradas como una alternativa costo-eficiente.

Es entendible la ansiedad que produce en algunos el supuesto cambio climático, pero existe evidencia que muchas de las tan publicadas predicciones son confusas y están plagadas de errores. Es vital por tanto que quienes están involucrados en la toma de decisión pública presten la adecuada atención a las complejidades que presenta este tema tan desafiante ●

PROBLEMAS EN EL GOBIERNO Y LA CONCERTACION

Continúan los problemas para el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. La omnipresencia de Transantiago y sus errores han opacado cualquier iniciativa gubernamental. La pobre reforma educacional no acapara la atención de nadie y las iniciativas destinadas a aglutinar a la Concertación y llevar a la Oposición a escenarios previos que no le fueron propicios, como el cambio del sistema electoral o la votación de los extranjeros, se revelan como simples maniobras de escaso contenido y trascendencia.

Al cierre de esta edición se concretaba, al menos, un paquete de medidas pro-pyme que surgiera luego de la negativa de la Oposición y algunos parlamentarios oficialistas a apoyar el proyecto de depreciación acelerada del Ministro Andrés Velasco. Por otra parte la Mandataria utilizaba el 21 de mayo para realizar algunos anuncios de gasto, más que para dar cuenta de la marcha del Gobierno.

El problema que cruza a la Concertación es la falta de liderazgo y la consiguiente falta de lealtades de partidos y congresistas. Parlamentarios de distintos partidos oficialistas no perciben las ventajas de pertenecer a la coalición gobernante en medio de un ambiente tan crítico al Gobierno y han inundado la escena política de propuestas populistas y sorprendentes posiciones, a las que ni siquiera ha escapado el ex Presidente Frei. Su idea de crear una empresa estatal de transporte luego que la intervención estatal ha arruinado el transporte público en la ciudad de Santiago es simplemente incomprensible y su llamado al Gobierno a gastar más afirmando que sería un error dejarle a la derecha 20.000 millones de dólares, fuera de reconocer la escasas posibilidades de un candidato de la Concertación, es un reconocimiento tácito de que los recursos fiscales se utilizan para beneficio político de su sector. Grave si proviene del Presidente del Senado y ex Presidente de la República, lo que algunos justifican por su nerviosismo al constatar que la Presidenta de su partido, Soledad Alvear, parece haber suscrito un nuevo pacto con la Presidenta Bachelet en que intercambiaría su apoyo a la Moneda por una privilegiada posición para ser la candidata presidencial de la Democracia Cristiana.

Así las cosas, el Gobierno se ve enfrentado a un difícil cuadro: no es capaz de hacer bien las cosas y no tiene ni el apoyo ni la lealtad de sus parlamentarios ni de la totalidad de los partidos políticos que integran su coalición. Aunque es en este último campo, el de los partidos, dónde ha hecho algunos progresos, ellos no le alcanzan para contrarrestar el peso de sus errores. Dentro de ellos, Transantiago aparece como una realidad insuperable. La negativa hasta ahora del Ministro René Cortázar a desahuciar el plan y reemplazarlo por un programa de transición y un nuevo diseño más acorde con la realidad del mercado, pueden serle fatales a la Concertación. Cada vez parece más claro que Transantiago debe desahuciarse e iniciar un nuevo plan que tome como base la malla de recorridos existente hasta el 9 de febrero. Así lo han propuesto los expertos de Libertad y Desarrollo y también el economista Felipe Morandé.

La Oposición tiene también sus propios desafíos, pero es evidente que el peso de la prueba está puesto esta vez en el Gobierno de Michelle Bachelet ●

Bettina Horst

Investigadora de LyD

En un escenario donde lo ocurrido en Aysén producto del terremoto, puso de manifiesto la falta de autonomía de las municipalidades para atender las necesidades inmediatas de la ciudadanía y donde el debate por mayores atribuciones y recursos para estos organismos sale cada cierto tiempo a la luz pública, Revista Libertad y Desarrollo decidió ahondar en el tema desde la perspectiva de las políticas públicas.

Para ello, conversamos con la experta en gobiernos locales de LyD, Bettina Horst, quien ha trabajado en diversas líneas de investigación sobre la eficiencia y transparencia de los municipios. Para ella lo más importante es diseñar políticas que apunten hacia la descentralización y modernización de estas entidades y resulten en iniciativas más acordes a las realidades propias de cada comuna.

En nuestro país se percibe cierto cuestionamiento sobre las reales capacidades de los municipios y, por ende, existe el temor de que entregarles mayores atribuciones y recursos no se traduciría en mayores beneficios para la población. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Para que esas mayores atribuciones y recursos beneficien realmente a la población, los municipios deben ser capaces de asumir responsabilidades de mayor grado de complejidad, aumentar la

**“POLÍTICAS
PÚBLICAS DEBEN**

**APUNTAR HACIA LA
DESCENTRALIZACIÓN
Y MODERNIZACIÓN
DE LOS MUNICIPIOS”**

transparencia respecto de la gestión y los recursos que administra, así como también fortalecer la participación ciudadana.

Si los municipios no son capaces de desarrollar las tareas y responsabilidades que se les quiere transferir, el no ir de la mano con una reforma integral pudiera traducirse, en la práctica, en una simple descentralización del eventual clientelismo, falta de probidad e ineficiencias en el manejo de los recursos a nivel central hacia las administraciones locales.

¿Cuáles son los ámbitos donde los gobiernos locales son o pueden ser más eficientes que el gobierno central?

Las municipalidades son más eficientes en todas aquellas materias de políticas públicas de impacto local. Un ejemplo de ello son las inversiones públicas realizadas en una comuna en proyectos de envergadura local como es la instalación de alumbrado público, infraestructura deportiva, etc.

Asimismo, también lo son en materias tales como la política social del Estado, que si bien es de responsabilidad del gobierno central, su ejecución y focalización deben ser llevadas a cabo a

nivel local, entregándole a las autoridades locales atribuciones para adaptarlas a su propia realidad.

¿Cuentan los municipios hoy con la autonomía necesaria para hacer frente a los problemas de los ciudadanos en la forma rápida y eficiente?

No, los municipios hoy en día no cuentan con la autonomía suficiente para abordar en forma rápida y eficiente los problemas. Ello, en gran medida, producto de los escasos recursos de libre disposición que manejan para enfrentar, por ejemplo, situaciones de emergencias, ante las cuales deben acudir al gobierno central con las demoras y burocracia que ello implica.

¿Se han hecho esfuerzos en los últimos años por una mayor modernización de los municipios?

No. Los municipios han estado ausentes de toda agenda sobre modernización del Estado, probidad y/o transparencia, pues cuando se ha hablado de reforma al Estado la discusión se ha centrado básicamente en el gobierno central y quizás algo en las empresas públicas.

Para llevar adelante una reforma de esta índole se requiere, sobre todo, voluntad política y capacidad de liderar el proceso, tanto desde el gobierno central, como desde los municipios.

¿Cuáles son los costos de no modernizar la gestión municipal?

Mantener el status quo actual implica no aprovechar las ventajas que plantea la descentralización, lo que se traduciría en un Estado menos eficiente, más burocrático y cada vez más alejado de la ciudadanía.

La ciudadanía debe contar con mejor y mayor información respecto de la gestión que desarrollan los municipios y el destino de los recursos que administran.



Los municipios no cuentan con la autonomía suficiente para abordar en forma rápida y eficiente los problemas, debido a los escasos recursos de libre disposición que manejan para enfrentar, por ejemplo, situaciones de emergencias. Ante éstas deben acudir al gobierno central con las demoras y burocracia que ello implica.

En términos generales, ¿cuáles son los principales nudos críticos para avanzar en materia de descentralización y qué se requiere para solucionarlos?

Son dos, por un lado, una de las principales falencias que hoy presentan los municipios es la capacidad de atraer y retener profesionales capaces de asumir responsabilidades y tareas de mayor grado de complejidad; hay plantas municipales que no cuentan con profesional alguno.

Por otro lado, se requiere que la ciudadanía cuente con mejor y mayor información respecto de la gestión que desarrollan los municipios y el destino de los recursos que administran.

Para solucionarlos lo primero es flexibilizar y descentralizar la gestión al interior del municipio, es decir, que cada uno pueda fijar su propia dotación de personal y definir su propia política de remuneraciones. Asimismo, hay que avanzar en materia de transparencia, donde resulta imperioso contar con un balance por centros de costos, de forma tal que se conozcan los costos por unidad del bien o servicio provisto por el municipio.

En concreto, ¿Cuál es el rol que hoy están cumpliendo los municipios, si el gobierno central maneja gran parte de sus recursos y proyectos?

Hoy por hoy, los municipios son meros administradores comunales y en muchos aspectos son también meras cajas pagadoras de políticas y definiciones tomadas por el gobierno central. Por ejemplo, en materia de recursos humanos del municipio, es el gobierno central quien negocia los reajustes de remuneraciones y otros beneficios, debiendo ser luego los municipios los que deben financiar esos acuerdos ●

C

Con el fin de evaluar la gestión municipal durante el 2004, la investigadora del programa Económico de LyD, Bettina Horst realizó el estudio “¿Son nuestros municipios eficientes?: Una aplicación del modelo de Análisis Envolvente de Datos”, cuyo objetivo fue cuantificar los niveles de eficiencia técnica, es decir, si para un nivel dado de servicios municipales se utiliza la menor cantidad de insumos, o bien si para una cierta cantidad de insumos se obtiene la mayor cantidad de servicios.

El estudio, realizado a 45 comunas de la Región Metropolitana, (Tabla N° 1) consideró las áreas que tienen disponi-

ble mayor grado de información como mantención de áreas verdes, entrega de permisos de edificación, retiro de desechos domiciliarios y aplicación de la encuesta CAS.

Según la investigación, los municipios en su conjunto utilizan en exceso un 20% de los insumos, lo que se traduce en que al año estarían gastando de más \$42,3 mil millones.

De éstos, \$17,8 mil millones son atribuibles a que un número importante de municipios no se encuentran funcionando a un tamaño de escala eficiente y \$25,4 mil millones se deben a ineficiencias propias de la gestión que realizan.

MODELO ELEGIDO PARA ESTUDIO

A través del modelo elegido (Tobit) se estimó qué factores -que escapan a la gestión llevada a cabo por los municipios- inciden en eventuales niveles de ineficiencia. Este análisis concluyó que el tamaño poblacional de la comuna, así como el tamaño de la planta de funcionarios municipales influye en el nivel de eficiencia que presenta una determinada gestión municipal.

El Análisis Envolvente de Datos es una técnica ampliamente utilizada en otros países como Finlandia, Estados Unidos, España, Australia, entre otros. En este

ESTUDIO EN 45 COMUNAS

¿Cuál es el Nivel de Eficiencia de nuestros Municipios?

Ocho municipios se encuentran funcionando a un tamaño de escala óptimo, mientras que 21 presentan una gestión eficiente desde un punto de vista de la eficiencia técnica pura.

Tabla N° 1
Municipios incluidos en el análisis

Buín	Huechuraba	Las Condes	Peñaflor	Renca
Calera de Tango	Independencia	Lo Barnechea	Peñalolén	San Bernardo
Cerrillos	Isla de Maipo	Lo Prado	Pirque	San Joaquín
Cerro Navia	La Cisterna	Macul	Providencia	San José de Maipo
Colina	La Florida	Maipú	Pudahuel	San Miguel
Conchalí	La Granja	Ñuñoa	Puente Alto	San Ramón
Curacaví	La Pintana	Padre Hurtado	Quilicura	Santiago
El Boque	La Reina	Paine	Quinta Normal	Talagante
Estación Central	Lampa	P. Aguirre Cerda	Recoleta	Vitacura

estudio se estimó la eficiencia de los gobiernos locales, en la provisión de distintos bienes y servicios respecto a un conjunto de insumos utilizados para ello (ver Tabla n° 2).

Aunque se puede suponer que las municipalidades operan en una escala óptima y por tanto presentan Rendimientos Constantes a Escala (CCR), la existencia de imperfecciones y rigideces hacen que los municipios no siempre puedan adecuar su escala de producción a una ideal. Por tanto, el estudio también considera eventuales ineficiencias asociadas a problemas de escala, es decir, que el tamaño de la comuna sea distinto al óptimo.

Es por esto que el estudio plantea que se debe dotar a los municipios de mayor autonomía para llevar a cabo su gestión; pero, a su vez, también se les debe exigir mayor transparencia. Todo ello con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia

Según la investigación, los municipios en su conjunto utilizan en exceso un 20% de los insumos, lo que se traduce en que al año se estarían gastando de más \$42,3 mil millones.

en el gasto de los recursos, a partir de lo cual la ciudadanía debiera recibir mayores y mejores servicios desde su municipio.

MÁS O MENOS EFICIENTES

Los resultados indican que existen espacios de ineficiencia, los cuales se atribuyen a problemas de técnica pura y a que un número importante de municipios no

se encuentra operando a un tamaño de escala óptimo.

Así, bajo el supuesto de Retornos Constantes a Escala, el parámetro que mide la eficiencia técnica alcanzó un valor promedio de 0,805; con un mínimo de 0,348 y un máximo de 1.

Ello significa que, en promedio, los municipios analizados utilizan casi un 20% más de insumos que los requeridos para operar en la frontera eficiente de producción. Por su parte, el municipio más ineficiente, con un parámetro de 0,348, lo que indica que con un 65,2% menos de insumos podría alcanzar el mismo nivel de bienes y servicios.

Por motivos de ineficiencia a escala se tiene que en promedio los municipios utilizan un 8,2% más de insumos que los requeridos, mientras que un 11,7% de ellos es empleado en exceso por motivos

Tabla N° 2

Insumos y Bienes y Servicios Utilizados para Estimación de Eficiencia en Municipios

Insumos	Bienes y Servicios
Personal Municipal de Planta y a Contrata	Superficie en m2 de áreas verdes con mantenimiento.
Gasto en bienes y servicios de consumo interno; Gasto en Agua Potable; Gasto en Convenio por Servicios de Aseo; Gasto convenio por mantención de parques y jardines	Total de superficie (M2) de obras nuevas con destino habitacional (casas y departamentos) aprobadas e iniciadas durante el año.
	Número de Encuestas CAS aplicada por primera vez o actualizadas durante el año
	Toneladas de residuos sólidos domiciliarios

Fuente: Estimación propia.

de ineficiencia técnica pura. Asimismo, las estimaciones indican que ocho municipios se encuentran funcionando a un tamaño de escala óptimo, mientras que 21 presentan una gestión eficiente desde un punto de vista de la eficiencia técnica pura (ver Tabla N° 3).

En el caso del municipio más ineficiente, el que presenta el menor valor estimado de eficiencia técnica, se atribuye en gran medida a que se encuentra funcionando a un tamaño a escala alejado del óptimo. Su parámetro de eficiencia asociado al tamaño de escala es de 0,374, mientras

que el de eficiencia técnica pura es de 0,930. Distinto es el caso de un municipio que presente un parámetro de eficiencia técnica de 0,656. Este se descompone en un 0,686 para el de eficiencia técnica pura y de 0,957 por tamaño de escala. Para este municipio, su principal fuente de ineficiencia es por la gestión llevada a cabo, ya que se encuentra funcionando en un tamaño cercano al óptimo.

Es decir, de encontrarse operando en un tamaño de escala óptimo, podría alcanzar el mismo nivel de producción, pero con un 17,9% menos de insumos.

Tabla N° 3

Valores de Eficiencia Técnica

Medida Eficiencia Técnica	Media	Desviación Estándar	Mín.	Máx.	Municipalidades en la Frontera
RCE	0,805	0,161	0,348	1	8
RVE	0,883	0,151	0,466	1	21
Escala	0,918	0,127	0,374	1	8

Fuente: Elaboración propia en base a la aplicación del modelo DEA, utilizando el programa DEAP2.1.

Los niveles de eficiencia que muestran determinados municipios pueden estar asociados a factores exógenos a ellos, es decir, que no son controlados por la gestión que desarrollan las autoridades locales. Por ejemplo, el tamaño de la planta de funcionarios municipales se encuentra fijada por ley y los alcaldes no cuentan con atribuciones para modificarla.

Se debe tener presente que en las estimaciones presentadas no se incluyen variables tendientes a capturar la calidad del servicio que brinda un municipio a la comunidad eventualmente a un valor mayor a los restantes municipios de la muestra, lo que no necesariamente debe ser entendido como un problema de ineficiencia, sino más bien a que a mayor calidad del servicio entregado, mayor será también el costo de su provisión.

Los resultados estarían indicando que municipios con un mayor número de funcionarios en relación al número de habitantes en la comuna es probable que presenten mayores grados de ineficiencia. (ver Tabla N° 4)

En cuanto al tamaño poblacional, las estimaciones indican que a mayor tamaño de la comuna, se reduce la probabilidad de ser ineficiente. Ello estaría indicando que se alcanza una gestión municipal más eficiente cuando aumenta el tamaño de la comuna.

Por último, el coeficiente negativo que acompaña la variable pobreza refleja que a mayor nivel de pobreza en la comuna, menor es la probabilidad de ser ineficiente. Este resultado pudiera estar

influido por el hecho que municipios que atienden una población de mayor nivel socioeconómico entregan servicios municipales de mayor calidad.

IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESULTADOS

Este estudio ha dejado una vez más de manifiesto la necesidad de avanzar en materia de transparencia de los municipios ya que la información disponible para realizar mediciones de eficiencia es sumamente escasa. Es imperioso contar con información de gastos por centro de costos, de forma tal de obtener datos por tipo de servicio y bien municipal entregado a la comunidad y así elaborar indicadores de gestión con un mayor nivel de detalle. Una reforma de estas características podría ser impulsada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional con el apoyo de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Avanzar en transparencia es necesario también para que el electorado conozca la labor que realizan sus autoridades locales; y así a través de un voto más informado pueda premiar o castigar las buenas o malas gestiones.

El estudio también concluye que los municipios que cuentan con una mayor planta de funcionarios en relación al tamaño de

Tabla N° 4
Resultados de la Estimación
Modelo Tobit

Variable	Coefficiente	t
Constante	2,4059	2,94
FUN	0,1124	2,37
POB	-0,1871	-2,84
Pobreza	-1,5499	-2,06
Pseudo R2	0,3789	
c2(3)	21,19	

Fuente: Estimación propia.

la comuna presentan una mayor probabilidad de ser ineficientes, lo que estaría reflejando una sobre dotación de personal. Dado que la planta de funcionarios se encuentra fijada por ley y en la práctica el estatuto administrativo respectivo los hace inamovibles, son escasas las herramientas con las que cuentan las autoridades edilicias para hacer más eficiente su gestión.

Sin embargo, tampoco se les debe entregar mayor autonomía y herramientas para mejorar su gestión si no existen mecanismos de rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía evaluar la gestión municipal.

En cuanto al tamaño de la comuna, entendiendo por tal el número de habitantes, el estudio indica que las comunas de menor tamaño son relativamente más ineficientes que las más grandes. Ello implica que en la medida que disminuye el tamaño de la

comuna, se incurre en mayores costos unitarios en la provisión de bienes y servicios municipales.

Si bien en esta investigación se analizaron sólo comunas urbanas, la más pequeña con casi 14 mil habitantes, en estudios anteriores en los cuales se utilizó otra metodología y que abarcaron la totalidad de los municipios del país, también se encontraron resultados de similar naturaleza. Ello demuestra que existe un costo fijo de funcionamiento para los municipios, independiente del número de habitantes que debe atender.

Los resultados obtenidos en este estudio se pueden agrupar en dos grandes temas: la necesidad de contar con mayor información relativa a la gestión que desarrollan los municipios y en la constatación de que en promedio en el sector municipal se estarían gastando mayores recursos que los necesarios conforme a los servicios entregados.

En consecuencia, es prioritario entregar mayor autonomía a las autoridades locales y dotarlas de las herramientas con las que puedan desarrollar una gestión más eficiente. No obstante, esta mayor autonomía debe tener necesariamente su contraparte en la entrega de toda la información que permita a la ciudadanía evaluar la gestión que desempeñan las autoridades que ellos han elegido ●

Los resultados obtenidos en este estudio se pueden agrupar en dos grandes temas: la necesidad de contar con mayor información relativa a la gestión que desarrollan los municipios y la constatación de que en promedio en el sector municipal se estarían gastando mayores recursos que los necesarios conforme a los servicios entregados.



Mejora la proyección de crecimiento para el 2006

Entre las razones para este mejoramiento de las proyecciones se encuentra el positivo escenario internacional y la mantención del alto precio del cobre.

El Banco Central dio a conocer la variación del IMACEC para el mes de marzo de 2007, mostrando una variación de 6,5% respecto a igual período del año anterior. Este resultado fue superior a lo esperado y contiene un incremento de 5,2% en la producción industrial y de 11,2% en la minera, ambos medidos por el INE. En marzo de este año hubo un día laboral menos, lo cual resta algo más de medio punto a la variación anual, mientras que el efecto del Transantiago en el área metropolitana también debe haber restado algunas décimas a la variación.

El resultado de marzo contiene un elemento puntual dado por el alto

incremento de la producción minera que no se repetirá en los próximos meses.

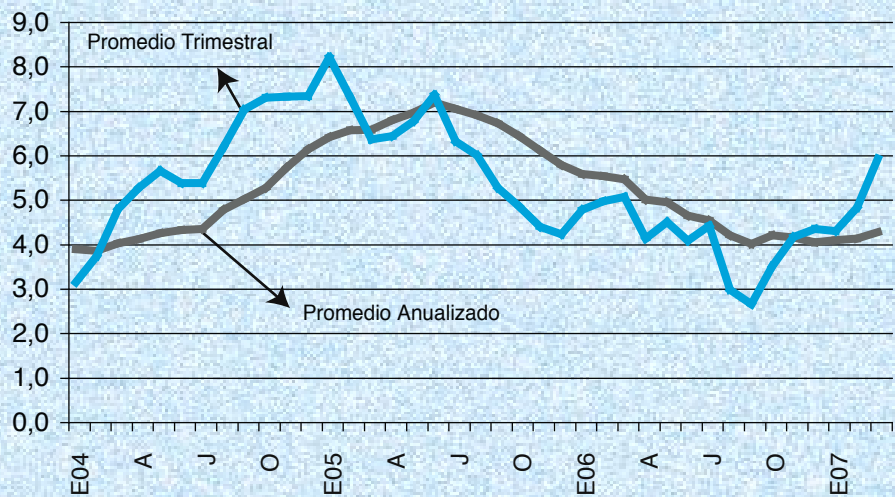
Al incorporar este nuevo dato, la variación trimestral móvil

enero-marzo muestra un aumento de 5,9%, cifra superior a la observada en el trimestre móvil anterior que era de 4,8%. Por su parte, el promedio anualizado llega a 4,2%, levemente más alto que

el registro previo, que era 4,1%.

Para el segundo trimestre se establece la estimación a 5,5%, en tanto que para el año completo se ajusta la pro-

Gráfico N°1
IMACEC
(Var.%)





yección a igual cifra. La encuesta realizada por el Banco Central a 40 economistas, ha establecido en 5,7% la proyección de crecimiento para el presente año.

También se entregó el cierre de la balanza comercial del mes de abril. El superávit del mes fue de US\$ 2.596,1 millones. Este resultado se explica porque las exportaciones alcanzaron a US\$ 5.863,1 millones, registrándose un alza de 28,4% respecto al mismo mes del año 2006, con lo que compensa la caída del mes anterior. Este incremento se subdivide en 33,2% correspondiente a exportaciones de cobre y 22,7% en el resto de los envíos. Así, el resultado total lleva a que las exportaciones

acumuladas, en 12 meses, a abril pasado fueran de US\$ 61.612 millones con un crecimiento anualizado de 32,5%.

Por su parte, las importaciones del mes alcanzaron los US\$ 3.267 millones, cifra superior en 33,7% a la de hace 12 meses. Este incremento

es similar a lo proyectado y fueron las importaciones de bienes intermedios la más expansivas, con un aumento de 41,7%, seguidas por las de capital con 32%, mientras que las de consumo lo hicieron en un 19,5%. El total anualizado de importaciones a abril pasado alcanza a US\$ 37.654,9

millones, con una variación anualizada de 17%.

Con estos resultados, la balanza comercial anualizada a abril, alcanzó un superávit de US\$ 23.957,1 millones, lo que representa un mejoramiento de US\$ 472 millones con respecto al saldo anualizado a marzo, que registró un superávit anualizado de US\$ 23.485,2 millones.

De esta manera, la sorpresiva caída en valor de las exportaciones de marzo, atribuibles a una caída de 37% en la cantidad física exportada de cobre, se revirtió durante el mes de abril, volviendo a colocar a las exportaciones en la trayectoria esperada. A su vez, la proyección de crecimiento ha comenzado a subir gracias al mejor contexto internacional y a la mantención del alto precio del cobre ●

Gráfico N°3
Balanza Comercial
(En Mills. de US\$ acumulado en 12 meses)

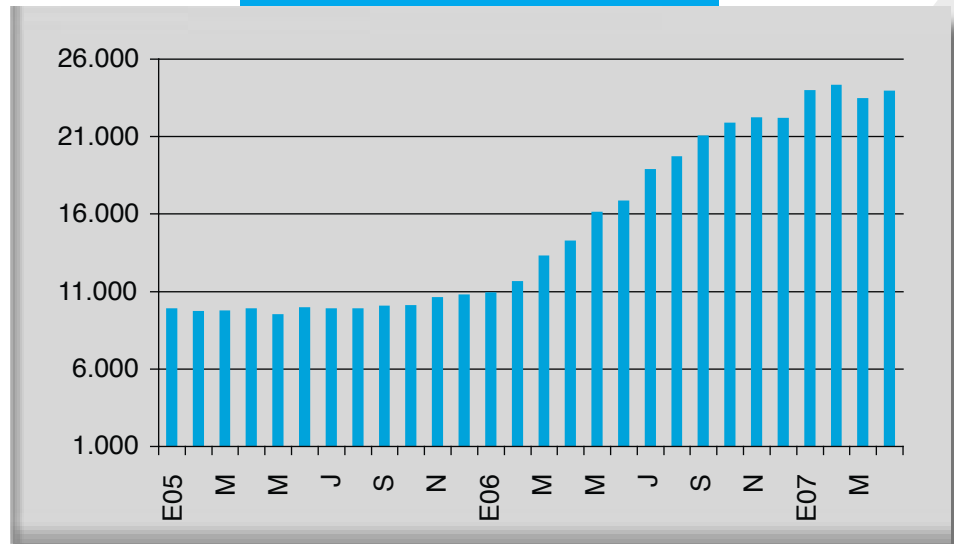
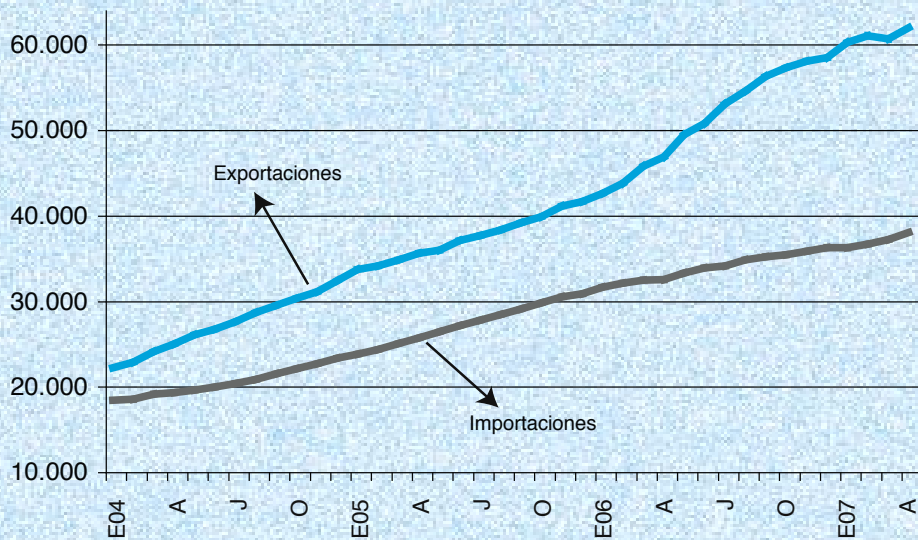


Gráfico N° 2
Exportaciones e Importaciones
(Mills. de US\$, acum. en 12 meses)





PLEBISCITOS MUNICIPALES

Un grupo de diputados presentó a trámite legislativo un proyecto que busca facilitar la convocatoria a plebiscitos municipales. Para estos efectos se propone rebajar de un 10 a un 5% el porcentaje de firmas para requerir que en una comuna se efectúe un plebiscito cuando el requerimiento provenga de la ciudadanía, además se entrega competencia a un reglamento para determinar la forma de constatación de las firmas. Aún cuando los plebiscitos comunales, constituyen una herramienta que ha demostrado ser útil para decidir cuestiones de interés común en forma democrática, es necesario señalar que para que cumplan cabalmente su función de recabar opinión y luego imponer una determinada decisión al municipio, es importante que la ley prevea la observancia de requisitos de fondo y de forma, que aseguren que la expresión de voluntad comunal se ha expresado fielmente y representa el sentir mayoritario. En consideración a ello, no parece adecuado dejar entregado a la competencia de un reglamento, aspectos que puedan afectar lo anterior, siendo preferible que la ley orgánica constitucional de municipalidades norme estas materias.

REMUNERACIONES DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES

El Ejecutivo propone un incremento en las remuneraciones del personal que se desempeña en las plantas municipales, mediante el establecimiento de un sistema de bonificaciones. Lo anterior, necesariamente no importa una mejora en los respectivos servicios, pero además dilata el tema de fondo cual es la puesta en marcha de un sistema flexible y moderno de administración de estos servicios. Al parecer, los municipios y el gobierno continuarán dialogando para no poner en ejecución la flexibilidad de las plantas y remuneraciones que desde hace 10 años la Constitución ordenó efectuar, mediante una ley de iniciativa presidencial, cuya tramitación se ha estancado en el Congreso. Lo anterior, demuestra la falta de voluntad política en orden de no avanzar en la forma prescrita por la Constitución, recurriendo, en el camino a una legislación suplementaria de “parche”.

INAHABILIDADES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Se propone que no pueden ser candidatos a alcalde o concejal, los jefes superiores de servicios públicos, los directores y administradores de empresas del Estado o sus respectivos subrogantes legales. Dado nuestro sistema electoral y una cierta falta de transparencia en el uso de los recursos públicos, esta moción resulta conveniente, no obstante reconocerse que lo ideal es que cualquier persona pudiera postular, sin mayores limitaciones, lo que no resulta posible dada la falta de mecanismos expeditos para exigir una total transparencia en el gasto en el ámbito municipal.

SISTEMA BINOMINAL

Mediante una reforma a la Constitución, se busca declarar que el sistema electoral deberá dar por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país. Además se permitirá otorgar mayor apoyo económico de cargo fiscal a las candidatas mujeres que resulten elegidas; suprimir la cifra de 120 diputados, para elevarlos a 150 en una ley posterior, y derogar la limitación que pesa sobre los dirigentes gremiales y vecinales para ser candidatos al Congreso.

El proyecto de reforma constitucional se presenta acompañado de un ANEXO que contiene proposiciones de modificación a dos leyes orgánicas constitucionales la de votaciones populares y escrutinios; sobre partidos políticos, y gasto electoral. De esta forma se transparenta la intención del Ejecutivo en orden a señalar qué es lo que realmente se propone con la reforma constitucional.

Desde principios de los '90 que se renueva en forma cíclica la discusión en torno al sistema electoral chileno, en orden a modificarlo. Es importante al propiciar una reforma, considerar cuáles son los objetivos que se desea que cumpla. Es necesario que el sistema electoral logre una adecuada representatividad de las corrientes políticas en juego para lo cual es necesario que cumpla con los siguientes objetivos: 1) estabilidad del régimen democrático; 2) Estabilidad de los Gobiernos; 3) Eficacia, eficiencia y grado de gobernabilidad que se logra y ; 4) Permanencia del sistema de incentivos alcanzados.

De ello se desprende que en esta reforma, se consideran sólo algunos de estos objetivos, olvidándose de que la permanencia en el tiempo permite ir desarrollando incentivos (que la misma sociedad desea) y que una vez internalizados adquieren su propia dinámica haciendo más eficiente al sistema electoral y político. En este sentido la propuesta del Ejecutivo, busca establecer un sistema denominado "proporcional plurinominal". Si bien dicha denominación es ajustada a lo que se pretende con la propuesta, es necesario analizar en que se diferenciará del actual sistema y si cumplirán en la práctica con lo que se propone: una mayor representatividad.

La propuesta del gobierno contempla un mapa electoral de 29 distritos, con un promedio poblacional de 521 mil habitantes. El número de los integrantes de la Cámara aumentará a 150, y los distritos elegirían entre 2 y 8 diputados. Ante este escenario y realizando simulaciones sobre la base de los resultados de las elecciones parlamentarias 2005, la Concertación aumenta su representación en 2 puntos porcentuales (de 54% a 56%) y la izquierda extraparlamentaria (P. Comunista) en otros 2 puntos (de 0 a 2%), la Alianza disminuye su representación en el Congreso en casi 4 puntos (de 45% a 41%). En este sentido, el aumento de la Concertación y de la izquierda más extrema se produce a expensas de la Alianza. De esta manera con un 52% de la votación, la Concertación obtendría 84 escaños (56%), dos menos que el necesario para alcanzar los 4/7 requerido para algunas reformas a leyes orgánicas constitucionales.

Como se observa, los partidos pequeños, como el Comunista, jugarían un rol de "bisagra", especialmente en el sentido de poder otorgar a la Concertación los dos votos restantes que le permitirían alcanzar los 4/7. De esta manera el eje de negociaciones ya no se produciría en torno al centro político, sino en torno a la izquierda.

En el largo plazo, ésta pudiera convertirse en la gran puerta a reformas que desvirtúen el sentido original de la actual Constitución, que ha permitido al país desarrollarse como nunca antes en su historia y gozar de una democracia sólida, envidia de América Latina.

Presentación del libro:

Sentencias Destacadas 2006

Libertad y Desarrollo presentó la tercera versión de su publicación "Sentencias Destacadas: Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas", la que recopiló los doce fallos más trascendentes de los tribunales superiores del país durante el año 2006.

En la ocasión estuvieron presentes el Contralor General de la Republica, Ramiro Mendoza; el Presidente del Colegio de Abogados, Sergio Urrejola; el Presidente del Tribunal Constitucional, José Luis Cea ; la ministra del Tribunal Constitucional, Marisol Peña; Miguel Luis Amunátegui, consejero de LyD, entre otras destacadas personalidades.

La presentación del libro estuvo a cargo del Presidente del Tribunal Constitucional, José Luis Cea, quien señaló que el libro es un estudio sin precedentes en el país, ya que evalúa los fallos desde la perspectiva de las políticas públicas y pone de manifiesto la importancia del derecho público. Asimismo destacó las numerosas enseñanzas que el libro posee: "es un anuario útil que beneficia a los jueces, ya que podrán interiorizarse en diversas materias y, así, aumentar la confianza de la población en la magistratura".

También hicieron uso de la palabra el Director Ejecutivo de LyD, Cristián Larroulet y el editor de la publicación Arturo Fernandois.



Cristián Larroulet, José Luis Cea, Arturo Fernandois y José Francisco García.



Franco Brzovic, Francisco José Folch, Miguel Luis Amunátegui y Walter Riesco.



Sergio Urrejola, Víctor Manuel Avilés y Sergio Endres



Francisco Garcés, Felipe Bahamondes y Rolf Lüders



Marisol Peña, Luz Bulnes y Erika Vohringer

LyD analiza Proyecto de Educación



Los expositores Lucía Santa Cruz, consejera de LyD; Paula Pinedo, abogada del Programa Legislativo y Rodrigo Bosch, de la Corporación de Nacional de Colegios Particulares A.G.

Libertad y Desarrollo congregó a cerca de 60 personas vinculadas al tema educacional, entre ellos académicos, directores de colegios, directivos de asociaciones de padres y apoderados, para analizar en profundidad el Proyecto de Ley General de Educación enviado por el Ejecutivo.

Las exposiciones estuvieron a cargo de 3 expertos, quienes pudieron entregar a los asistentes una visión más completa de lo que propone el proyecto.



Carlos Cáceres saluda al Ministro Viera Gallo



José Antonio Guzmán, Ministro José Antonio Viera Gallo y Cristián Larroulet.

MINISTROS VISITAN LyD

Los nuevos Ministros Secretario General de la Presidencia, de Energía y de Medio Ambiente sostuvieron distintos encuentros con expertos, académicos e investigadores en Libertad y Desarrollo, con el objeto de presentar las líneas de acción de sus carteras e intercambiar opiniones al respecto.

El Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo, asistió a un desayuno en LyD para analizar la agenda pública y su programa en el ministerio. Entre los principales aspectos a los que hizo referencia, sostuvo que en la actualidad la tarea del Gobierno era administrar la abundancia, a la vez que reconoció el atraso en materias como innovación. Asimismo, destacó que la reforma previsional, reforma educacional, modernización del Estado, agenda de regionalización y seguridad ciudadana eran tareas prioritarias para el Gobierno.

La Ministra de Medio Ambiente, Ana Lya Uriarte, dio una explicación acerca de cuáles eran los problemas que tiene la institucionalidad ambiental del país, materia sobre la que se conversó largamente.

Por su parte, el Ministro de Energía, Marcelo Tokman dialogó sobre la situación energética de Chile en el mediano y largo plazo. Una de las materias de mayor interés por parte de los asistentes fue la explicación y análisis que hizo el Secretario de Estado sobre posibles problemas que pueden afectar al país si Argentina suprime definitivamente el envío de gas.



Sebastián Bernstein, María de la Luz Domper, Ministro Marcelo Tokman, Rosanna Costa y Pablo Kangiser



Javier Hurtado, Lily Ariztía, Ministra Ana Lya Uriarte, Carlos Cáceres, Cristián Larroulet y Rafael Vicuña.

