

# Reformas para la Descentralización

**La descentralización no ha sido un tema que los gobiernos de turno prioricen. Las reformas necesarias son de largo aliento e implican la cesión de poder por parte del gobierno central. Es de esperar que el gobierno entrante tenga la voluntad y sea capaz de sentar las bases de una revolución descentralizadora, para que en un horizonte de mediano plazo, finalmente seamos un país unitario, pero descentralizado.**

El terremoto dejó de manifiesto, una vez más, lo centralista que somos como país. Buena parte de las decisiones sobre cómo enfrentar la emergencia y posteriormente, sobre la reconstrucción, han sido tomadas por el gobierno central en Santiago.

Si bien en un comienzo se planteó la necesidad de una reconstrucción descentralizada con un fuerte protagonismo de los municipios, queda la sensación que el fervor del primer momento se ha ido pasando. No obstante ello, en el discurso del 21 de mayo el Presidente de la República habló de una “Revolución Descentralizadora”.

Hace unos días los alcaldes nuevamente han hecho presente al gobierno central sus problemas de financiamiento. Esto no es nada nuevo. En el pasado, con cierta regularidad los ediles han alzado sus voces en cuanto a la falta de presupuesto para sus comunas. La respuesta a esto muchas veces fue inyectar algunos recursos adicionales al Fondo Común Municipal, pero esto a la larga no ha aliviado las finanzas municipales.

Más que soluciones parche lo que se requiere es avanzar en forma decidida en materia de descentralización. Se trata de reformas que no pueden ser implementadas de un día para otro. Es un proceso que puede durar varios años, probablemente más de lo que dura una administración. Por ello, el mayor éxito que pudiera alcanzar el actual gobierno es implementar las bases de una reforma descentralizadora que finalmente culmine en varios años más. En este contexto, se debe desarrollar una agenda de corto plazo, con metas inmediatas y otra de más largo aliento. Se debe delinear en forma clara y tangible hacia dónde se quiere caminar

en materia de descentralización, para que así las distintas reformas sean parte de un todo y no cambios aislados.

## **Paso 1: Gestión y Rendición de Cuentas**

Por medio de la descentralización, se busca alcanzar un Estado más eficiente en dar respuesta a las necesidades de las personas. En la medida que las decisiones se tomen más cerca de donde se encuentra el problema, mayor información se tendrá al respecto y mayor el impacto que se genera.

Por ello, mediante la descentralización se empodera a las unidades de gobierno subnacionales en pos de alcanzar una mejor respuesta por parte de la administración pública. Pero si esas unidades de gobierno subnacionales no son capaces de llevar adelante sus tareas por debilidad institucional, falta de financiamiento, problemas en su gestión y falta de recursos humanos idóneos, descentralizar puede sólo agravar el problema de gestión y eficiencia del Estado.

Resulta imprescindible que la llamada “revolución descentralizadora” tenga como eje central y base, el fortalecer las capacidades de gestión de los municipios y gobiernos regionales. La entrega de mayor autonomía, recursos y responsabilidades por parte del gobierno central a los municipios y gobiernos regionales sólo es aconsejable en la medida que éstos sean capaces de responder eficientemente a los nuevos desafíos.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión en el caso de los municipios pasa necesariamente por entregarles flexibilidad en materia de contratación de personal. Ello permitiría que los municipios tengan las herramientas para contar con los funcionarios necesarios para desarrollar su gestión. Para ello se debe contemplar también la aplicación de un Sistema de Alta Dirección Pública para cargos de determinadas áreas como por ejemplo, dirección de obras o control interno. La figura de función crítica, implementada con buenos resultados hace unos años en el gobierno central, también debiera extenderse a los municipios.

Hasta ahora, la oposición por parte de los funcionarios municipales a la entrega de mayores libertades a los municipios para adecuar la planta de personal en forma autónoma ha dificultado avanzar en esta materia. Si efectivamente en el Parlamento no se alcanzan los consensos necesarios para entregar autonomía a los municipios en materia de fijación de plantas y remuneraciones, simplemente lo que se debiera hacer es flexibilizar el uso de las contrataciones a contrata y a honorarios.

Hoy en día los municipios sólo pueden contratar hasta el 20% de su dotación de personal a contrata, límite que en el gobierno central hace muchos años que ya no está vigente. En el caso del gobierno central, ello ha permitido que prácticamente la totalidad del aumento de personal se ha hecho sobre la base de contrataciones a contrata y no de planta en el último tiempo.

En el caso de los gobiernos regionales también se debe potenciar su capacidad de gestión. Ello necesariamente pasa por reducir los cargos de exclusiva confianza del Intendente, lo que permite blindar la gestión de los gobiernos regionales a los continuos cambios en este cargo. En este caso, también se debe aplicar un mecanismo de selección de personal con criterios basado en la Alta Dirección Pública.

Pero, así como se debe velar por fortalecer las capacidades de gestión de los niveles de gobierno subnacionales, también se requiere mejorar la información para que la ciudadanía evalúe la gestión de sus autoridades locales. En materia de descentralización, ello significa que en la medida que se entrega mayor autonomía y recursos a los niveles subnacionales ellos también deben contar con mejores niveles de entrega de información respecto al destino de esos recursos y las acciones que toman a partir de esta mayor libertad. En el caso de liberalizar la contratación de personal a contrata y honorarios, el buen uso que se dé a esta mayor flexibilidad en gran medida dependerá también de los mecanismos de rendición de cuenta disponibles.

Esto no debe interpretarse como que el gobierno central deba controlar y evaluar todo lo hecho por los gobiernos subnacionales. Más bien debe fijar los estándares de la información que deben entregar los niveles subnacionales, para que la ciudadanía cuente con los datos necesarios para evaluar la gestión de sus autoridades locales. Ello es especialmente relevante en materia de descentralización, ya que sólo si se cuenta con información comparable entre municipios y gobiernos regionales se puede generar un espiral virtuoso en materia de gestión porque se produce una suerte de competencia por llevar adelante una buena gestión.

Esta mayor entrega de información debe a lo menos considerar tres aspectos. En primer lugar, contar con datos que permitan evaluar el patrimonio de los municipios y sus grados de endeudamiento. Hoy en día no se tiene mayores antecedentes respecto de la situación patrimonial de cada uno de los municipios del país. De vez en cuando se publica uno que otro ranking de municipios con mayor y menor endeudamiento, pero nada sistemático ni constante en el tiempo que permita conocer la real evolución de las finanzas de cada uno.

En este contexto resulta fácil hablar de déficit estructural y crisis de financiamiento, cuando al menos una parte pudiera tratarse de mala gestión y de no asumir los costos políticos de medidas impopulares que implican racionalizar costos al interior del aparato burocrático municipal. En el pasado, se ha observado que municipios de similares características presentan situaciones patrimoniales muy distintas. Ello, en parte al menos, es atribuible a la gestión local.

En segundo lugar, se debe avanzar hacia una rendición de gastos por centro de costos, es decir, información de los costos y servicios entregados por cada municipio por bien y/o servicio. Hoy en día sólo se tienen montos globales. No se tienen datos respecto de los servicios que se entregan. La información también debe ampliarse a aquellos fondos que no ingresan al patrimonio de los municipios, pero que provienen desde el gobierno central para la ejecución de determinados programas y proyectos ministeriales.

Un tercer elemento necesario, tanto para efectos de fortalecer la gestión municipal, pero también orientado a entregar mejor información a la ciudadanía, tiene relación con la implementación de un sistema de evaluación *ex post* de la inversión municipal. Para ello, se requiere contar con mecanismo similar al Banco Integrado de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones que hoy existe en el gobierno central, centrado en la evaluación *ex ante* de la rentabilidad social de los proyectos de inversión.

## **Paso 2: Financiamiento**

En materia de descentralización, no sólo es relevante la cuantía de recursos que generan y ejecutan los gobiernos subnacionales, sino que también las fuentes de financiamiento.

La principal fuente de financiamiento municipal corresponde al impuesto territorial, respecto del cual los municipios no tienen mayor injerencia en su determinación. A su vez, el gobierno central establece importantes exenciones a su pago, lo que deja a un número significativo de municipios con una altísima proporción de bienes raíces exentos del pago. Sin embargo, los municipios deben prestarle servicios municipales a estas propiedades, tales como iluminación, seguridad, mantención del entorno, lo que significa que la exención otorgada por el gobierno central al pago de este subsidio termina siendo financiada por los municipios.

Para corregir esta situación, el gobierno central debe pagar un monto determinado de recursos directamente a los municipios donde se encuentran ubicadas estas propiedades exentas del pago de contribuciones. Dado que los recursos involucrados son importantes, se

debe implementar un cronograma de pagos progresivos en el tiempo hasta completar el total de exenciones a ser compensadas por el gobierno central a los municipios.

En cuanto a otras fuentes de financiamiento municipales tales como cobro por derechos de publicidad y patentes comerciales, se ha generado en forma recurrente una discusión en cuanto a si corresponden o no a un derecho municipal y por ende si es o no atribución municipal la fijación de la tasa a cobrar.

Un reciente dictamen de la Contraloría General de la República restringió el cobro de determinadas patentes municipales. Ello no ha hecho más que dejar de relieve la necesidad de revisar estos distintos mecanismos de financiamiento local, con la finalidad que correspondan efectivamente al cobro por servicios y bienes que el municipio otorga, es decir, que el pago esté asociado a una contraprestación municipal. En la misma línea, también se debe avanzar en cuanto a que el impuesto territorial pase a ser un derecho municipal para el financiamiento de los bienes y servicios que el municipio provea en el entorno del bien raíz. En este caso debieran ser los propios municipios los que fijen el monto de este derecho.

En otro aspecto, gran parte de las inversiones efectuadas por los municipios son financiadas con recursos del gobierno central entregados a los municipios a través de diversos fondos concursables. El principal es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional administrado por los gobiernos regionales. Pero, junto con éste también hay otros fondos sectoriales administrados por distintos ministerios con el propósito de financiar infraestructura de escala menor.

Esta multiplicidad de fondos concursables y diversas instancias de priorización e injerencia en los proyectos, no necesariamente aseguran un eficiente destino de los recursos. Por ello, se debiera traspasar directamente a los municipios estos recursos de inversión para que ellos determinen la tipología de proyectos a financiar. El rol del gobierno central sería entregar directrices respecto de la rendición de cuenta del destino de estos recursos, velando para que efectivamente se destinen a inversión y no se desvíen a gasto corriente.

En otro aspecto, de no mediar un cambio profundo en materia de financiamiento municipal y por ende continuar el Fondo Común Municipal (FCM), este debe ser rediseñado con el propósito de que los parámetros en función de los cuales se asignan los recursos reflejen el potencial de capacidad de recaudación de los municipios. Es decir, que el FCM busque compensar disparidades en las bases tributarias de los municipios y no ingresos efectivos. Junto con ello, también se debe avanzar en la simplificación de su operatoria.

En el caso de los gobiernos regionales, se debe avanzar en cuanto a crear un indicador objetivo que permita realmente medir la descentralización fiscal en materia de inversión pública. Para ello, se propone crear como variable de seguimiento la Inversión de Decisión Subnacional, o bien Territorial. Ella debe contemplar los recursos de inversión tanto municipales como de los gobiernos regionales. Con la finalidad de entregar una mayor participación a los gobiernos regionales en las decisiones sectoriales, se debe crear la figura de consulta reglada al consejo regional de las inversiones a hacerse en cada uno de los territorios. Ello debe ser así, tanto para las inversiones sectoriales, como las de empresas del Estado.

### **Paso 3: Elección de Autoridades**

Durante la administración anterior se aprobó la reforma constitucional que establece la elección directa de consejeros regionales. La actual administración ha planteado que modificará los respectivos cuerpos legales que permitan la aplicación de esta medida. Si bien, este ha sido un tema largamente debatido y demandado desde las regiones, no resulta aconsejable avanzar hacia una mayor descentralización política si previamente no se ha implementado una revolución descentralizadora en lo administrativo y fiscal. Ello por cuanto, la descentralización política pudiera dificultar más aún la descentralización en los restantes ámbitos.

Desde el año 1992 se cuenta con autoridades locales electas, y ello no ha llevado a una profunda descentralización en el ámbito municipal. Replicar lo mismo a nivel regional sería un error, que por el momento es evitable.

### **Comentarios Finales**

La descentralización no ha sido un tema que, generalmente, los gobiernos de turno prioricen a la hora de ejecutar su plan de gobierno. Las reformas necesarias son de largo aliento e implican la cesión de poder por parte del gobierno central. Es de esperar que el gobierno entrante tenga la voluntad y sea capaz de sentar las bases de esta llamada revolución descentralizadora que se ha planteado para que a partir de ello, en un horizonte de mediano plazo, finalmente seamos un país unitario, pero descentralizado.